

LES ALLOCATIONS FAMILIALES OBLIGATOIRES

LE RÉGIME DE LA LOI DU 11 MARS 1932

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 24 Mai 1932, à 14 heures,

PAR

ROGER RHEIN

Licencié ès Lettres

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

Président : M. OUALID, Professeur

Suffragants { MM. LESCURE
R. PICARD } *Professeurs*

SOCIÉTÉ ANONYME

DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS (5^e)

—
1932

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

LES ALLOCATIONS FAMILIALES OBLIGATOIRES

LE RÉGIME DE LA LOI DU 11 MARS 1932

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 24 Mai 1932, à 14 heures,

PAR

ROGER RHEIN

Licencié ès Lettres

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

Président : M. OUALID, Professeur

Suffragants { MM. LESCURE } *Professeurs*
 { R. PICARD }

SOCIÉTÉ ANONYME

DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS (5^e)

1932



INTRODUCTION

Depuis le milieu du ^{xix}^e siècle, les salaires, sous la poussée des idées démocratiques et libérales, se sont élevés de façon lente et continue, non pas seulement pour tenir compte de l'augmentation du coût de la vie, mais encore pour permettre à l'ouvrier, à l'employé, d'augmenter son bien-être.

Cependant, jusqu'à ces dernières années, la condition des travailleurs chargés de famille était demeurée bien plus pénible que celle de leurs camarades célibataires, car la rémunération des uns et des autres était la même. « Dès que le troisième enfant apparaît », a-t-on pu dire, « c'est la ruine pour le ménage ouvrier. » Il fallait donc ajouter au salaire, rémunération du travail, une prestation qui tînt compte de la charge familiale du travailleur. Il fallait, en d'autres termes, servir aux ouvriers et employés des « allocations familiales ».

Mais convenait-il de faire entrer l'institution nouvelle dans le cadre des assurances sociales ? On a pu le soutenir et souhaiter que l'accroissement de la famille fût considéré comme un « risque » qui serait couvert par une triple contribution de l'Etat, du patron et du salarié.

Une autre conception s'oppose à celle-là : l'allocation doit être constituée par le seul versement patronal. Non pas, certes, que cette prestation forme la rémunération du travail et constitue un élément du salaire, mais elle est conforme à l'intérêt bien entendu de l'employeur, puisqu'elle assure la stabilité du personnel et augmente les réserves de main-d'œuvre.

Cette dernière conception a été admise spontanément depuis quelques années par le patronat français qui a pris, en toute liberté, l'initiative de servir aux travailleurs des allocations familiales. Et c'est sur elle également que repose la loi du 11 Mars 1932, qui généralise par l'obligation une institution d'origine privée.

Mais, pour bien saisir la valeur de cette réforme sociale, il convient de rattacher la loi nouvelle à l'ensemble des dispositions législatives qui forment le statut de la famille, avant d'étudier l'évolution des allocations familiales, la portée étendue de la Loi, les prestations qu'elle rend obligatoires et le mécanisme qu'elle institue.



Les textes très nombreux qui constituent le « *statut de la famille* » sont épars dans toute l'œuvre législative de la Troisième République. Certaines dispositions sont contenues dans des lois d'assistance, dans des lois fiscales ou même dans divers articles des lois de finances ; d'autres concernent l'état des personnes et sont insérées dans le Code Civil, d'autres encore sont inscrites dans le Code du Travail. Pour les rassembler et les grouper avec un lien logique, on peut hésiter entre plusieurs classifications ; il en est une qui paraît assez simple et qui consiste à distinguer, d'une part les mesures législatives qui comportent des *avantages* accordés par les pouvoirs publics en vue de *compenser les charges* qui incombent à la famille et, d'autre part, les mesures législatives qui consistent en une *réglementation* destinée à *protéger* la famille.

§ 1. — Les avantages conférés en vue de compenser la charge familiale

Les avantages qui sont conférés par l'Etat et les collectivités administratives à la famille en vue de compenser ses charges sont de nature très diverse. Les uns consistent en des prestations en espèces accordées en vertu du principe de solidarité nationale : ils constituent alors, soit des mesures d'assistance publique, soit des mesures de prévoyance sociale. Les autres consistent en une réduction des charges publiques (fiscales et militaires) dont bénéficient les citoyens pères de plusieurs enfants.



Encourager la famille par des *mesures d'assistance*, c'est faciliter sa formation, à la naissance de l'enfant ; c'est aussi faciliter son entretien lorsque s'accroît le nombre de ses membres.

La *naissance* de l'enfant, à cause des charges immédiates qu'elle entraîne, est un événement qui ouvre droit, moyennant certaines conditions, à l'assistance publique. La loi du 17 Juin 1913, complétée par celle du 30 Juillet 1913 et modifiée par les lois du 2 Décembre 1917 et du 16 Avril 1930, accorde aux femmes en couches une allocation journalière pendant la période de repos indispensable ; mais, pour pouvoir prétendre à cette allocation, les mères doivent, d'une part, être dénuées de

ressources et, d'autre part, ne pas être personnellement assurées en vertu de la loi sur les Assurances Sociales.

Mais il ne suffit pas de développer la natalité, il importe aussi de réduire la mortalité infantile et, pour y parvenir, d'étendre la pratique de l'allaitement maternel. C'est pourquoi le législateur a prescrit que les mères nourrissant elles-mêmes leur enfant auraient droit à des allocations supplémentaires (loi du 24 Octobre 1919, modifiée par celle du 16 Avril 1930, art. 168).

Après avoir organisé l'assistance de la famille en formation, il fallait songer à encourager la famille nombreuse par une aide destinée à alléger ses *charges d'entretien*. Dans certains cas cette aide est, à proprement parler, une mesure d'assistance : ainsi la loi du 14 Juillet 1913 (modifiée par les lois du 27 Juin 1922, du 12 Février 1924 et du 29 Avril 1926) accorde une allocation annuelle aux chefs de famille qui ont plus de trois enfants à leur charge « et dont les ressources sont insuffisantes pour les élever ». On remarque d'ailleurs que cette loi exige seulement « l'insuffisance » et non pas la « privation » des ressources (contra : loi du 17 Juin 1913 sur les femmes en couches et législation d'assistance, en général). L'évolution est plus marquée encore dans la loi du 22 Juillet 1923 (modifiée par la loi du 29 Avril 1926 et la loi du 16 Avril 1930, art. 174 et 175) instituant une « aide nationale » aux familles nombreuses : pour recevoir de l'Etat une allocation annuelle, il suffit que les chefs de famille ayant 3 enfants ne soient pas assujettis à l'impôt général sur le revenu. Enfin la différence avec les autres lois d'assistance apparaît complète dans les lois des 29 Juin 1918, art. 48 et 30 Avril 1921, art. 92, réglant la participation de l'Etat aux primes départementales et communales de natalité : aucune condition n'est imposée

quant à la situation de fortune des bénéficiaires et l'Etat refuse même sa participation si les collectivités locales réservent ces avantages aux familles nécessiteuses. Ainsi ont été écartés, en cette matière, les principes de droit commun qui dominent la législation de l'assistance ; c'est qu'ici encore, plus qu'ailleurs, l'idée de solidarité nationale se substitue à l'ancienne idée de charité, en raison de l'intérêt vital que le développement de la natalité présente pour la nation.



C'est cette même idée de solidarité qui a poussé le législateur à favoriser les familles nombreuses par diverses mesures de *prévoyance sociale* ; il a voulu, en effet, augmenter, au profit des chefs de famille, les avantages consentis aux autres intéressés. L'intervention des pouvoirs publics à cet égard est d'ailleurs fort récente, réserve faite cependant d'un article de la loi de finances du 31 Décembre 1895 qui prévoit que la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse pourra attribuer des bonifications spéciales aux pensionnés ayant élevé plus de trois enfants (1). Il a fallu attendre jusqu'au désordre économique et au bouleversement social qui ont suivi la dernière guerre, pour trouver dans la législation sur la prévoyance sociale d'importantes dispositions en faveur des familles nombreuses.

La loi sur les assurances sociales du 5 Avril 1928 (modifiée par celles des 5 Août 1929 et 30 Avril 1930) confère aux assurés chargés de famille de très nombreux

(1) D'après le barème établi par l'arrêté du 12 Juin 1917, ces bonifications sont au moins de 16 % (pour 4 enfants) et peuvent dépasser 100 % (plus de 10 enfants).

avantages. Tout d'abord son bénéfice est étendu à certains travailleurs précisément en raison de leurs charges de famille (1) : pour eux, en effet, le chiffre limite du salaire en deçà duquel la loi est applicable est augmenté en fonction du nombre de leurs enfants. La maternité elle-même est considérée comme un risque contre lequel l'assurance est prévue (2) : elle donne droit à des prestations médicales et pharmaceutiques à l'assurée et à la femme de l'assuré ; à une indemnité journalière qui est versée pendant trois mois à l'assurée et qui est égale en principe à la moitié du salaire ; en outre, en cas d'allaitement au sein, l'indemnité allouée est complétée par des allocations mensuelles dont la somme peut atteindre 950 Frs. D'autre part, des majorations pour charges de famille s'ajoutent aux allocations versées en cas de maladie, d'invalidité, de grossesse ou de décès et sont allouées en proportion du nombre d'enfants à charge (3) ; elles s'ajoutent aussi aux pensions de retraite (4) des assurés qui ont élevé au moins trois enfants (majoration de 10 %) et les orphelins eux-mêmes ont droit à une « pension temporaire » (5) d'un montant au moins égal à 120 Frs. par an. L'ensemble de ces avantages, on le voit, améliore d'une manière sensible la situation des assurés chargés de famille lorsque survient un des risques sociaux contre lesquels l'assurance est prévue (maladie, invalidité, vieillesse, etc...).

Mais il est un autre problème que les familles nombreuses éprouvent beaucoup de difficulté à résoudre : celui du *logement*. Aussi une autre grande loi de prévoyance leur accorde de larges facilités sous forme de sub-

(1) Art. 1^{er} § 2.

(2) Art. 9.

(3) Art. 20 § 3.

(4) Art. 15 § 1^{er}.

(5) Art. 20 § 5 et suivants.

ventions à la construction (Loi du 5 Décembre 1922, complétée par les lois des 13 Juillet 1928 et 28 Juin 1930). En vertu de ces textes, les communes peuvent consentir des subventions aux offices publics et aux sociétés d'habitations à bon marché construisant des immeubles spécialement affectés à des logements pour des familles comprenant plus de trois enfants âgés de moins de 16 ans (1). L'Etat lui aussi apporte son concours : il prend à sa charge la moitié de l'aide communale (2) et il alloue en outre d'autres subventions dont le montant augmente avec le nombre d'enfants (3). Ainsi, grâce à ces avantages financiers, consentis dans un esprit de solidarité sociale, le déséquilibre tend à s'atténuer entre les charges qui pèsent sur le budget d'une famille nombreuse et celles d'un célibataire ou d'un ménage sans enfants.



C'est dans le même sentiment et pour atteindre le même but que le législateur a *réduit la part des charges publiques* supportée par les citoyens pères de famille. Ainsi ceux-ci bénéficient de dégrèvements fiscaux largement accordés et proportionnels au nombre d'enfants à charge : déductions du montant des revenus imposables (Impôt global sur le revenu, impôt sur les traitements et salaires, contribution personnelle mobilière), réduction du montant des impôts à payer (Impôt global sur le revenu, droits de mutation pour l'héritier, donataire ou légataire chargé de famille) ; parfois même l'impôt est supprimé complètement au regard des contribuables pères

(1) Loi du 5 Décembre 1922, art. 57.

(2) Ibid., art. 58.

(3) Loi du 13 Juillet 1928, art. 11.

de plusieurs enfants (Taxe successorale). Les charges militaires, elles aussi, sont allégées : ainsi la loi du 31 Mars 1928 accorde le passage dans une classe plus ancienne de la réserve aux réservistes pères de famille et même la libération de toute obligation militaire au-delà de cinq enfants (1) ; en outre, des allocations journalières, avec majoration par enfant, sont accordées aux familles nécessiteuses des appelés, engagés ou réservistes, qui en sont les soutiens (2).

Ainsi donc, par l'atténuation des charges publiques incombant aux chefs de familles nombreuses, comme par le versement des prestations en espèces qui leur sont allouées au titre de l'assistance et de la prévoyance sociale, les pouvoirs publics confèrent à cette catégorie de citoyens un ensemble d'avantages qui constituent une appréciable compensation aux charges supplémentaires qu'elle assume.

(1) Loi du 31 Mars 1928, art. 58.

(2) Ibid., art. 24.

§ 2. — La réglementation édictée en vue de protéger la famille

Un deuxième groupe de mesures législatives vient d'ailleurs compléter les diverses dispositions qu'on a cherché à grouper autour de l'idée d'« avantages » et de « compensations » : il consiste en une réglementation destinée à protéger la famille. Mais par leur double caractère, — réglementation et protection —, ces dernières mesures présentent moins d'analogie que les précédentes avec la loi du 11 Mars 1932 sur les allocations familiales. Nous ne nous étendrons donc pas sur leur analyse, nous bornant à examiner rapidement les dispositions réglementaires qui assurent la protection de la famille, d'une part, à l'intérieur et, d'autre part, en dehors de la profession.



Dans la profession, la protection de la famille est réalisée à un double point de vue : quant à l'hygiène et quant au salaire.

C'est au moment de la maternité que les conditions d'*hygiène* doivent être le plus scrupuleusement observées ; aussi la liberté de l'employeur est-elle sévèrement réglementée à cet égard : citons l'obligation d'accorder aux femmes en couches un congé de douze semaines consécutives (1), l'interdiction d'employer des femmes accouchées pendant les quatre semaines qui suivent leur déli-

(1) Loi du 27 Nov. 1909, modifiée par la loi du 4 Janvier 1928.

vrance (1), l'obligation d'installer dans certains cas des chambres d'allaitement (2). D'autres dispositions ont pour objet d'assurer l'hygiène physique et morale du travail des femmes et des enfants et concernent notamment l'âge d'admission au travail et l'interdiction pour ce « personnel protégé » d'exécuter certains travaux dangereux ou malsains.

Le législateur, après avoir cherché à assurer la protection de la santé de l'ouvrière, a voulu protéger aussi son *salaire* : en vertu de la loi du 13 Juillet 1907, la femme peut le toucher librement et en disposer pour les besoins de la famille ; d'autre part, elle peut, lorsque le mari ne subvient pas spontanément aux charges du ménage, saisir-arrêter et toucher une part du salaire du mari, en proportion de ses besoins. Telles sont les principales réglementations qui, dans le cadre de la profession, protègent la famille.



Enfin il existe un certain nombre de dispositions protectrices qui sont *étrangères à la profession*. Les unes ressortissent au droit administratif et les autres au droit civil. Parmi les premières, on peut mentionner la loi du 23 Décembre 1874 qui soumet à la surveillance de l'autorité publique tout enfant de moins de deux ans placé en garde, ainsi que les bureaux de nourrices ; on peut citer encore le décret du 2 Mai 1897, modifié par celui du 9 Novembre 1923, qui exige une autorisation préfectorale pour l'ouverture d'une crèche. Quant aux mesures de droit

(1) Loi du 17 Juin 1913, modifiée par la loi du 2 Décembre 1917.

(2) Loi du 5 Août 1917.

civil, la plus importante est la loi du 12 Juillet 1909 qui prévoit l'institution d'un bien insaisissable qui porte le nom de « bien de famille » et dont le régime juridique est fort intéressant : ce bien, dès sa constitution, — qui résulte d'une simple déclaration —, est insaisissable ainsi que ses fruits et, d'autre part, les intérêts de la femme et des enfants du propriétaire sont, en cas d'aliénation, protégés par de très sérieuses garanties de procédure.

§ 3. — Efficacité et insuffisance de ce statut de la famille

Ainsi cette rapide analyse des mesures si diverses qui forment le statut de la famille montre que celle-ci reçoit des encouragements appréciables de la part des pouvoirs publics. On a pu calculer approximativement le montant global des prestations allouées par l'Etat et les collectivités administratives à une famille de sept enfants, depuis la naissance du premier jusqu'au jour où le dernier atteint l'âge de 13 ans : il dépasse 13.000 francs ; c'est là un concours qui n'est pas négligeable et dont l'importance tend sans cesse à s'accroître. On peut, en effet, s'en convaincre aisément par la comparaison des crédits alloués sur les budgets de l'Etat en 1926, 1927, 1928 et 1929 au titre des diverses lois d'assistance aux familles nombreuses :

TITRE	1926	1927	1928	1929
	FRANCS	FRANCS	FRANCS	FRANCS
Participation de l'Etat au paiement des primes à la natalité allouées par les départements et les communes.....	10.300.000	12.500.000	13.500.000	17.000.000
Encouragement national aux familles nombreuses. (Loi du 22 Juillet 1923).....	12.591.000	108.000.000	120.000.000	132.000.000
Assistance aux femmes en couches.....	10.300.000	10.300.000	10.500.000	10.500.000
Assistance aux mères nourrices.....	29.800.000	32.000.000	32.000.000	32.000.000
Subventions aux œuvres d'assistance maternelle et de protection des enfants du premier âge.	5.050.000	5.500.000	5.500.000	7.500.000
Assistance aux familles nombreuses et aux veuves privées de ressources.....	75.000.000	25.000.000	16.000.000	8.000.000
TOTAL.....	143.041.000	193.300.000	197.500.000	207.000.000

On voit que les encouragements dont bénéficie la famille sont mieux qu'un simple geste, qu'un « coup de chapeau ». Et l'effort réalisé par l'Etat apparaîtrait plus considérable encore si, à l'ensemble des dispositions législatives déjà considérées, on ajoutait les mesures prises en vue de fixer dans certains cas particuliers le régime des allocations familiales. A cet égard, on se bornera ici à citer les lois votées en 1918 et 1922 en faveur des cheminots et des ouvriers travaillant dans les chantiers de Travaux publics, qu'on examinera plus loin en étudiant le développement du principe d'obligation (1). Mentionnons également la loi du 14 Novembre 1918 organisant le régime des allocations familiales applicable aux fonctionnaires (2).



Mais si l'ensemble de ces mesures constitue un encouragement effectif donné à la famille, il n'en apporte pas moins une aide matérielle nettement insuffisante.

En effet, les avantages financiers accordés par les lois

(1) V. infra, Chap. I^{er}, p. 30.

(2) L'étude des allocations familiales dans la fonction publique n'entre pas dans le cadre de ce travail. Nous indiquerons donc seulement les traits caractéristiques de ce régime : dès 1860, l'Etat verse aux marins ayant plus de cinq ans de services une majoration de traitement de 0 fr. 10 par jour et par enfant ; mais il faut attendre jusqu'en 1897 pour voir des mesures analogues appliquées à d'autres catégories d'agents et ce n'est qu'en 1917 (loi du 7 Avril) que les allocations familiales sont accordées à tous les fonctionnaires au-dessous d'un certain traitement ; enfin la loi du 14 Novembre 1918 supprime cette limitation de traitement, étendant ainsi à tous les fonctionnaires sans distinction le bénéfice de ces prestations. Pour les agents des collectivités locales, l'évolution a été la même et actuellement le régime appliqué est analogue à celui fixé par la loi du 7 Avril 1917. Le montant des allocations versées est assez élevé ; ainsi une famille de 3 enfants ne touche pas moins de 3.000 francs par an (Taux fixé par la loi du 29 Décembre 1929).

d'assistance et de prévoyance sont consentis en vertu du principe de solidarité nationale et supportés par les budgets publics ; il en résulte une double limitation dans les résultats obtenus : le bénéfice des dispositions envisagées est généralement réservé aux seules familles françaises et, d'autre part, l'effort des pouvoirs publics est comprimé par les nécessités budgétaires.

En second lieu, dans de nombreux cas, les prestations accordées par la législation en vigueur sont dues seulement lorsqu'un événement déterminé, exceptionnel, survient dans la famille (maladie, invalidité, par exemple), au lieu d'être versées pour compenser les charges d'entretien qui pèsent d'une façon normale et constante sur les familles nombreuses.

Enfin, en raison toujours des principes de solidarité sociale qui dominent notre législation de l'assistance et de la prévoyance, les lois en vigueur ne s'appliquent généralement qu'aux classes les plus pauvres de la société. Ainsi les mesures d'assistance ne bénéficient en général qu'aux individus « privés » de ressources ou disposant de ressources « insuffisantes » et, malgré l'évolution libérale qu'on a déjà notée à cet égard (1), leur champ d'application reste relativement restreint. De même, les travailleurs n'ont droit aux avantages conférés par la loi sur les assurances sociales que si le montant de leur salaire ne dépasse pas un certain taux.

La loi nouvelle du 11 Mars 1932 ne saurait donc faire double emploi avec le reste de la législation établie en faveur de la famille. Elle vient combler une de ses lacunes les plus graves, en accordant à l'ensemble des travailleurs chargés de famille des allocations qui compensent, dans une certaine mesure, leurs charges d'entretien plus élevées.

(1) V. *supra*, p. 8.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉVOLUTION DES ALLOCATIONS FAMILIALES

L'institution des allocations familiales est due à l'initiative privée ; née dans l'industrie en 1884, elle s'est propagée sous un régime de liberté et, au cours de ces dernières années, a pris un essor prodigieux, sans précédent dans l'histoire des œuvres sociales. Nous étudierons donc, dans une première Section, son *développement dans le cadre de la liberté*, en nous efforçant de dégager les causes de cette rapide extension puis d'en marquer les principales étapes.

Mais, tandis que se développait librement cette institution privée, l'idée d'obligation progressait aussi, se manifestant d'abord à l'égard de certaines entreprises unies aux Collectivités publiques par des liens contractuels (Compagnies de chemin de fer d'Intérêt général, Entrepreneurs de Travaux publics). Ce n'était là d'ailleurs qu'un premier stade de l'évolution, car à l'obligation contractuelle, forcément restreinte à quelques catégories d'employeurs devait être substituée enfin l'obligation légale imposée à tous. Ce sont donc ces deux stades successifs qu'on étudiera dans une Section II consacrée *au développement du principe d'obligation* dans le régime des allocations familiales.

SECTION I

Le développement des allocations familiales dans le cadre de la liberté

§ 1. — Ses Causes

L'origine de l'institution est assez récente et son essor véritable est de date plus proche encore. C'est qu'en effet, depuis la fin du dernier siècle, il s'est produit une *évolution dans les idées* sur le salaire « vital », sur la notion humaine du travail, qui explique pour partie le développement des allocations familiales. Par ailleurs, un certain nombre de *faits nouveaux* se sont produits dans la vie sociale et économique qui devaient favoriser grandement une politique d'allocations familiales. Ce sont donc, d'une part, cette évolution des idées et, d'autre part, ces faits nouveaux que l'on va chercher à décrire.



Jusqu'au dernier quart du xix^e siècle, le salaire apparaissait sous l'aspect individualiste et matérialiste. Le travail était une marchandise semblable aux autres et les lois du salaire étaient des lois d'airain : « à travail égal, salaire égal ». Sur ce point, d'ailleurs, les conclusions de l'école économique libérale étaient analogues à celles de

la doctrine Marxiste. « Dans la question des salaires, nous sommes dans le domaine des relations économiques et juridiques et non dans celui de la charité et de l'assistance. Il est clair qu'un même ouvrage ne peut avoir trois ou quatre prix différents, suivant qu'il a été fait par un ouvrier marié avec deux ou trois enfants ou par un ouvrier avec huit ou dix enfants ». Ainsi s'exprimait Leroy-Beaulieu (1) et il ajoutait, parlant de la conception fraîchement éclosée du salaire familial : « pour partir d'un excellent cœur, ce ne sont pas moins là des niaiseries ».

La sévérité de ce jugement ne devait pas empêcher la théorie naissante du « salaire vital », du « juste salaire » de gagner chaque jour du terrain. Et l'on peut voir là un exemple curieux d'une doctrine sociale à la fois prêchée par l'Eglise catholique et soutenue par les militants du socialisme (Millerand, Goblet, Pelletan). Dans son encyclique *Rerum Novarum* de 1891, sur la condition des ouvriers, le Pape Léon XIII engageait les patrons à donner à chacun le salaire qui lui convient et qui, « en vertu d'une loi de justice naturelle plus élevée et plus ancienne que les conventions entre patrons et ouvriers, ne doit pas être insuffisant à faire subsister l'ouvrier sobre et honnête ». Dans une encyclique plus récente, le Pape Pie XI conseillait aux employeurs de « proportionner la rémunération aux charges familiales, de telle manière que l'accroissement de celles-ci s'accompagne d'un relèvement parallèle du salaire » (2).

Ainsi prenait corps la doctrine nouvelle qui, à la conception du « travail marchandise », opposait la notion humaine du travail. Elle devait d'ailleurs se traduire dans des textes : le Traité de Versailles pose, dans sa Partie XIII,

(1) Traité historique et pratique d'Economie Politique, Tome II, page 490.

(2) Encyclique *Quadragesimo Anno*, 15 Mai 1931.

les principes fondamentaux qui doivent dominer la législation ouvrière élaborée par chaque Etat signataire et, dans cette sorte de Déclaration des Droits de l'Ouvrier, il stipule expressément que « le travail n'est pas une marchandise » (art. 427). Plus récemment encore, l'idée du juste salaire recevait une nouvelle application dans la législation française : une loi de 1928 a étendu à tous les ouvriers travaillant à domicile, sans distinction de sexe ni de catégorie professionnelle, le bénéfice d'une loi de circonstance, promulguée le 10 Juillet 1915, qui instituait un salaire minimum en faveur des ouvrières à domicile de l'industrie du vêtement. Cette conception humaine du travail, cette idée du salaire vital, devaient recevoir enfin leur consécration par la politique des allocations familiales, puisque, de la sorte, le gain de l'ouvrier varie avec ses besoins réels (dans une certaine mesure du moins) et n'est pas seulement fonction de la productivité du travail fourni.



Mais cette évolution des idées n'aurait peut-être pas suffi à déterminer une telle transformation dans les rapports entre employeurs et salariés, si un certain nombre de *faits nouveaux* ne s'étaient produits au cours des dernières années.

L'abaissement progressif de la natalité n'est pas le moins grave de tous et c'est une nécessité impérieuse pour la France que d'enrayer la dénatalité angoissante qui frappe les régions agricoles comme les centres industriels. Le nombre des naissances, qui déjà en 1920 n'était que de 2,14 pour cent habitants, tombait en 1925 à 1,90 et à 1,77 en 1929 ; cette année-là, pour la première fois, le chiffre des décès dépassa celui des naissances de 12.564

unités. A la même date, l'Allemagne enregistrait un excédent de 340.000 naissances et l'Italie de 375.000. Bien qu'en 1930 la natalité française se soit quelque peu relevée et que le nombre des naissances ait dépassé à nouveau celui des décès, la crise démographique reste aiguë (1). Les dangers d'ordre divers qu'elle présente ont été si souvent exposés qu'on craindrait d'insister à nouveau et sur le péril militaire qu'elle entraîne et sur la disette de main-d'œuvre industrielle et agricole dont souffre la production nationale dans les périodes d'activité normale. Or, les motifs déterminants de la dépopulation sont, sans aucun doute, d'ordre économique et ils revêtent un double aspect : recherche croissante du bien-être, du confort, et d'autre part élévation constante, depuis un demi-siècle, des frais d'entretien d'une famille. Le remède le plus efficace consiste donc à allouer des prestations aux chefs de famille en compensation de leurs charges supplémentaires. Mais nous avons déjà vu (2) qu'à cet égard la législation d'assistance et de prévoyance était insuffisante. Il y avait donc le plus grand intérêt à compléter les avantages rudimentaires qu'elle accorde par le versement d'allocations familiales, et c'est ce qu'ont fait un grand nombre de patrons désireux de servir l'intérêt national.

Toutefois on doit à la vérité de remarquer que ce ne sont pas seulement des préoccupations d'intérêt national qui ont incité les employeurs à accorder des allocations pour charges de famille à leur personnel. En effet, le versement de ces prestations a été, dans beaucoup de cas, un moyen avantageux pour le patron de résoudre un autre

(1) D'après les renseignements officiels communiqués sur le mouvement de la population en France, et publiés dans le *Temps* du 11 Mai 1932, le nombre des naissances pour 100 habitants est retombé en 1931 à 1,74 (contre 1,80 en 1930). L'excédent des naissances sur les décès a fléchi à 49.539 (contre 99.786 en 1930).

(2) V. *supra*, p. 18.

problème : celui du réajustement des salaires : au lendemain de la dernière guerre, le bouleversement des conditions économiques, la dépréciation monétaire et son corollaire l'énorme hausse des prix intérieurs (1) devaient entraîner de fréquentes révisions des salaires. Or les employeurs, craignant de grever trop lourdement leurs frais généraux et de perdre en conséquence leurs débouchés sur les marchés étrangers, adoptèrent assez volontiers la politique des allocations familiales, car ce mode de réajustement avait le double mérite de modérer l'augmentation des dépenses de main-d'œuvre, puisqu'il ne concernait qu'une fraction du personnel, et d'améliorer la condition des travailleurs chargés de famille. Cependant, pourra-t-on objecter, ces prestations n'ont pas la même nature juridique que les salaires. Sans doute, et nous essaierons précisément de montrer plus loin (2) les profondes différences qui séparent l'allocation familiale, consentie en raison des charges de famille, et le salaire stipulé pour la rémunération du travail. Toutefois, on ne saurait nier qu'en 1918-1919 les promoteurs des allocations familiales ne percevaient pas nettement cette distinction fondamentale (3). On peut donc soutenir que la nécessité du réajustement des salaires après la guerre a été l'une des raisons du développement des allocations familiales à cette époque.

Mais un troisième fait devait, lui aussi, en être une des causes déterminantes : c'est le progrès du mouvement d'association dans le monde des employeurs. Le dévelop-

(1) Le nombre indice du coût de la vie est passé de 100 (base de 1914) à 531 pour le quatrième trimestre de 1931.

(2) V. *infra*, Chap. III, pp. 92 et sq.

(3) En 1918 le Syndicat des Mécaniciens de l'Isère insérait les dispositions concernant les Allocations Familiales dans la convention collective passée avec les groupements ouvriers, — convention ayant pour objet principal la revision des salaires.

pement du syndicalisme patronal est, en effet, un fait récent ; il semble être le résultat d'un état d'esprit nouveau qui fait une large place aux idées de coordination dans les efforts, de rationalisation dans la production, de groupement des intérêts. Or les employeurs, désireux de verser à leur personnel des allocations familiales, ont le plus grand intérêt (1) à coordonner leur action et à s'unir en vue de réaliser la péréquation et la compensation de leurs charges d'allocations. Et grâce à la tendance nouvelle, ils ont abandonné un individualisme dont ils étaient naguère si jaloux, pour adhérer à des ententes conclues entre eux et surtout à des organismes de compensation qui forment la clef de voûte du système.

Le développement du syndicalisme patronal est donc un des faits nouveaux qui, avec le réajustement des salaires après la guerre et avec la baisse de la natalité, expliquent le progrès des allocations familiales, déjà amorcé d'ailleurs par l'évolution des idées sur le salaire vital.

(1) V. *infra*, pp. 27 sq. et 123.

§ 2. — Les étapes du progrès

Selon le degré plus ou moins grand de coordination qui caractérise les mesures prises par les employeurs, on peut distinguer trois étapes principales marquées par le progrès des allocations familiales : l'initiative isolée, l'adhésion à une convention, l'affiliation à une caisse de compensation.



Les premiers essais ont été des *initiatives isolées*. C'est généralement à 1884 que l'on fait remonter l'origine de l'institution. En cette année, à Vizille, les établissements Klein décidèrent de verser à leurs ouvriers, en dehors du salaire, des prestations variant en raison de leurs charges de famille. Les allocations familiales étaient nées (1). L'exemple fut suivi en 1891 par la filature Harmel, au Val-des-Bois, puis par une dizaine d'autres entreprises, entre 1900 et 1916. Certaines d'entre elles continuent encore aujourd'hui leur service d'allocations et quelques-unes même réalisèrent une œuvre considérable, telle la Société Michelin à Clermont-Ferrand. Mais ces initiatives isolées présentent un grave défaut : le patron généreux qui accorde à son personnel des allocations familiales s'expose volontairement à la concurrence de ses confrères qui n'ont

(1) Rappelons d'ailleurs que dès 1860 l'Etat avait créé les indemnités pour charges de famille ; mais pendant près de 40 ans le bénéfice en fut réservé à une catégorie très restreinte d'agents, les marins de l'Etat. (V. *supra*, p. 17).

point consenti de tels avantages. Il se trouve donc devant l'alternative suivante : ou bien il sera rapidement tenté d'embaucher des travailleurs qui n'auront pas de charges de famille de préférence aux autres, — et alors la réforme aura eu un résultat diamétralement opposé à celui qu'elle visait —, ou bien il poursuivra sans défaillance le but qu'il s'était proposé, au risque de ruiner son affaire, et alors il sera un pur philanthrope. Ceux-ci étant rares, rares ont été les patrons versant des allocations, jusqu'au moment — en 1916 — où un commencement de coordination a été réalisé dans les mesures prises par plusieurs membres d'une même corporation.



Cet essai de coordination constitue le caractère distinctif du second stade de l'histoire des allocations familiales. Il consiste dans une *entente* intervenue, dans une industrie ou une région déterminée, entre plusieurs entreprises en vue d'accorder chacune des allocations familiales sur des bases communes. Ainsi, dans une certaine mesure, les frais généraux des entreprises adhérentes sont tous grevés d'une charge comparable, et les lois de la concurrence peuvent jouer normalement. Cela est vrai surtout de certains très grands établissements, comme les entreprises minières. Ces dernières appliquent encore, en effet, la Convention du 31 Décembre 1917 conclue entre le Comité Central des Houillères et la Fédération Nationale des Mines. Cependant il faut remarquer que ce système présente généralement de graves inconvénients : on peut craindre « que la concurrence ne reprenne ses droits sous un forme sournoise au bénéfice immoral de l'entrepreneur » qui évitera systématiquement d'embaucher des pères de

famille» (1). On peut ajouter que l'entente ainsi réalisée est souvent fragile, car les adhérents seront tentés de se retirer si leurs charges dépassent leurs prévisions. C'est précisément pour éviter ce dernier écueil que le Syndicat des Constructeurs, Mécaniciens, Chaudronniers et Fondateurs de l'Isère abandonna dès 1918 ce système qu'il avait adopté le 17 Novembre 1916, et institua un régime d'assurance mutuelle entre ses membres, en créant la première Caisse de Compensation, le 29 Janvier 1918 (2).



Le mécanisme de *la compensation* — qu'on étudiera plus loin (3) — caractérise le troisième stade de l'histoire des allocations familiales. Il suppose une coordination complète de l'action des employeurs, une association étroite réalisée entre eux. Il consiste en une sorte d'assurance mutuelle, pratiquée entre les chefs d'entreprises, contre les risques d'inégalité dans les charges familiales du personnel. Cette assurance à qui on a, dès l'origine, donné le nom de compensation, permet d'éviter les inconvénients inhérents aux précédents systèmes (initiatives isolées et ententes intervenues entre plusieurs employeurs): en effet, l'affiliation à une caisse de compensation garantit le patron contre le risque d'élévation des charges de famille de son personnel et, par suite, le travailleur chargé de famille n'a à redouter ni la suppression du versement

(1) Avis présenté par M. Louis Duval-Arnould, au nom de la Commission du Travail de la Chambre, sur le projet qui est devenu la loi du 11 Mars 1932.

(2) A peu près à la même date, une autre Caisse de Compensation était créée à Lorient, par M. Marcesche, Président de la Chambre de Commerce, lequel ignorait l'initiative prise dans l'Isère.

(3) V. infra, Chap. IV, p. 139.

des allocations familiales ni son éviction de l'entreprise envisagée. Ces avantages expliquent que les Caisses de Compensation aient pris en quelques années un essor prodigieusement rapide « dont on ne trouve guère d'exemple dans l'histoire des institutions sociales » (1) : en 1931 on en comptait plus de 240 (2) qui groupaient 1.850.000 salariés et qui avaient versé au cours de l'année précédente des allocations d'un montant total de 380.000.000 de francs.

Si aux résultats considérables atteints par les Caisses de Compensation on ajoute encore ceux qui sont obtenus par les employeurs non affiliés versant directement les allocations, on peut estimer que le patronat français a accompli une œuvre magistrale. Cependant, tandis que l'institution se développait dans le cadre de la liberté, l'idée d'obligation se précisait et aboutissait au vote de la loi du 11 Mars 1932.

(1) Bulletin du Ministère du Travail, 1921.

(2) 244 au 15 Mars 1932.

SECTION II

Le développement du principe d'obligation dans le régime des allocations familiales

Le développement de l'idée d'obligation est une des marques de notre législation sociale récente. Il forme une manifestation de la tendance interventionniste en vertu de laquelle l'Etat n'est pas seulement le gardien de l'ordre et de la sécurité, mais encore le régulateur de l'activité nationale, l'arbitre des intérêts, le protecteur des faibles. A la fameuse conception de l'Etat « gendarme », tend à se substituer celle d'un Etat providence dont la mission s'étend sur la vie économique et sur la vie sociale du pays. Aussi les pouvoirs publics devaient-ils logiquement être amenés, en présence des avantages et du succès des allocations familiales, à généraliser cette institution sous le signe de l'obligation, et l'évolution qui s'est manifestée en ce domaine est parfaitement conforme à l'esprit de nos récentes lois sociales.

Elle a marqué d'ailleurs les mêmes étapes. Dans plusieurs cas, en effet, le caractère obligatoire de diverses mesures d'intérêt social a résulté de stipulations inscrites dans des contrats passés entre les personnes morales publiques et des entreprises privées, avant de découler d'une disposition légale applicable à la généralité des particuliers. Ainsi des clauses insérées dans les marchés de travaux publics, en application des décrets du 10 Août 1899, ont imposé aux entrepreneurs par voie

contractuelle des mesures qui ne sont devenues légalement obligatoires qu'après de nombreuses années ; on peut citer parmi elles le repos hebdomadaire, dont l'observation n'a été imposée par la loi à l'ensemble des employeurs qu'en 1906, ou encore le paiement d'un salaire « normal » qui n'est devenu légalement obligatoire que depuis le 10 Juillet 1915 (loi complétée en 1928) et ce seulement pour les patrons des ouvriers travaillant à domicile.

Ce processus, selon lequel se développe l'idée d'obligation, s'explique d'ailleurs fort bien : l'intervention des pouvoirs publics dans les rapports existant entre employeurs et salariés est acceptée plus aisément et comporte moins de difficultés d'application quand elle forme la condition nécessaire de la conclusion d'un contrat passé avec l'administration, que lorsqu'elle se manifeste par des mesures législatives imposées, en dehors de tout contrat, par voie d'autorité. C'est pourquoi, dans le domaine des allocations familiales, l'extension du principe d'obligation s'est accomplie en deux stades, d'abord dans le contrat et ensuite dans la loi.

§ 1. - Le premier stade. L'obligation contractuelle

L'étude de cette première forme d'obligation appelle l'examen de trois problèmes principaux : son champ d'application, sa nature juridique et son étendue.



C'est en Novembre 1916 que l'on vit apparaître dans les contrats administratifs les premières stipulations imposant le versement d'allocations familiales ; elles bénéficiaient aux agents des grandes Compagnies de chemins de fer. D'autre part, à partir de 1922, la plupart des marchés de travaux publics ont contenu des clauses obligeant les entrepreneurs à verser des allocations à leurs ouvriers. On pourrait, de prime abord, s'étonner que *le domaine* de l'obligation contractuelle ne soit pas plus étendu et que seuls parmi les co-contractants des collectivités publiques les Compagnies de chemins de fer d'intérêt général et les entrepreneurs de Travaux publics y aient été soumis.

Mais il faut chercher la raison de ce fait dans un souci d'égalité, de péréquation à établir entre des situations analogues : on a voulu, en premier lieu, assurer l'égalité entre les soumissionnaires aux marchés de Travaux publics ; en effet, les règles de l'adjudication obligent les autorités administratives à traiter avec l'entrepreneur qui offre les conditions les plus avantageuses

pour les finances publiques ; par conséquent, les soumissionnaires qui accordaient des allocations familiales à leur personnel et qui, de ce fait, accroissaient leurs frais généraux, étaient en état de grave infériorité de concurrence vis-à-vis de leurs collègues qui n'en consentaient pas ; or seule l'obligation imposée à tous les entrepreneurs de verser les allocations pouvait mettre fin à cette situation. C'est aussi un souci d'égalité, de péréquation entre des catégories assez voisines de travailleurs, qui a poussé les pouvoirs publics à faire bénéficier les agents de chemins de fer d'allocations familiales obligatoires. Nous voulons parler de la tendance croissante que montre l'Etat à assimiler la condition des cheminots à celle de ses propres fonctionnaires. Cette sorte de péréquation établie entre les avantages accordés aux uns et aux autres, — malgré la différence juridique fondamentale qui sépare l'agent de la puissance publique et celui du concessionnaire, — s'est fréquemment manifestée depuis un quart de siècle (1) et elle devait notamment se traduire dans le droit aux allocations obligatoires, reconnu aux agents de chemins de fer comme aux fonctionnaires publics. On peut donc dire que c'est bien une idée de péréquation et d'égalité qui a fixé le domaine de l'obligation contractuelle en matière d'allocations familiales.



La *nature juridique* de cette obligation est déterminée par sa source contractuelle. Sa stipulation dans le corps même du contrat l'assimile à toute autre clause insérée

(1) Ainsi la loi du 21 Juillet 1909 a organisé au profit des agents de chemins de fer un régime de pensions plus favorable même que celui dont bénéficiaient à l'époque les fonctionnaires (encore

dans cet accord par les parties. Elle est inscrite soit dans le cahier des charges formant la base du marché, en matière de Travaux publics, soit dans une convention (Convention du 10 Novembre 1916 intervenue entre le Ministre des Travaux publics et les grandes Compagnies de chemins de fer) ou encore dans un avenant (Avenant du 12 Mars 1918 à la Convention précédente).

Mais, dira-t-on, le contrat n'est pas la source unique de l'obligation qu'il contient : le législateur et les autorités administratives disposant du pouvoir réglementaire ne sont-ils pas intervenus en la matière ? Certes, mais cette intervention ne modifie pas la nature¹ contractuelle de l'obligation stipulée. En effet, ou bien le Parlement se contente d'approuver une convention déjà passée entre les parties intéressées (ex. : loi du 22 Mars 1918 ayant pour objet d'approuver la Convention du 10 Novembre 1916 [sic]), ou bien il vote une loi destinée seulement à obliger ou à habilitier les collectivités publiques à insérer dans leurs cahiers des charges des clauses relatives aux allocations familiales (Loi du 19 Juillet 1922, concernant les marchés de Travaux publics) ; quant aux Règlements d'administration publique du 13 Juillet 1923 et aux nombreux circulaires et arrêtés ministériels pris en application de cette dernière loi, ils ne modifient pas davantage la nature contractuelle de l'obligation considérée.

Il s'ensuit que celle-ci doit être exécutée comme toute autre clause insérée dans le cahier des charges ou la convention et, en cas de manquement aux engagements, son inexécution est réprimée par le jeu des sanctions

soumis à la vieille législation de 1853) et qui a pu servir de modèle à la loi du 14 Avril 1924, instituant le régime actuel des retraites dans la fonction publique. Il faudrait citer aussi les innombrables révisions de traitements, imposées par le Parlement aux grands réseaux depuis la fin de la guerre, qui confèrent aux cheminots une situation privilégiée dans le monde des travailleurs.

contractuelles habituelles. Ces mesures sont la mise sous séquestre, la déchéance ou encore, selon la jurisprudence administrative la plus récente, le paiement de dommages-intérêts et même d'astreintes. La situation de l'employeur lié à la puissance publique par des stipulations contractuelles diffère profondément, à cet égard, de celle du patron soumis aux dispositions légales imposées par voie d'autorité, car la nature des sanctions applicables est fonction de la nature juridique de l'obligation considérée.



L'étendue des obligations imposées aux Compagnies de Chemins de Fer et aux Entrepreneurs de Travaux publics est indépendante, par contre, de leur nature contractuelle. Deux questions se posent à ce sujet : quelles sont les prestations dues et quel est le mécanisme institué ?

Les prestations versées aux agents des réseaux de Chemins de Fer sont très élevées et leur régime s'inspire des modalités applicables aux fonctionnaires. Elles comprennent une prime de naissance qui varie entre 150 et 300 francs, des allocations d'entretien dont le taux oscille entre 720 et 2.160 francs par enfant selon le nombre des enfants composant la famille et selon le lieu de résidence. En outre, les agents retraités peuvent prétendre à des avantages qui sont tout à fait analogues à ceux dont bénéficient les fonctionnaires : ils reçoivent une allocation annuelle pour leurs enfants de moins de 18 ans, pouvant s'élever dans certaines hypothèses à 1.400 francs par enfant ; de plus, ils ont droit à une majoration de pension lorsqu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 18 ans.

Les prestations dues aux salariés occupés par les entrepreneurs de Travaux publics sont beaucoup moins considérables, car la condition de ces travailleurs ne s'apparente nullement à celle des fonctionnaires. Ils n'ont droit qu'à des allocations d'entretien versées au prorata des journées de travail, — les primes de naissance demeurant facultatives. Le montant minimum des prestations obligatoires est fixé, non pas d'une façon uniforme par des textes légaux ou réglementaires, mais par des arrêtés ministériels pris distinctement pour chaque département. Et, afin de mieux adapter les taux-minima des barèmes aux circonstances variables selon les époques et les régions, le Ministre du Travail est tenu de prendre l'avis de Commissions locales, prévues par les Décrets du 13 Juillet 1913.

Le mécanisme institué ne comporte la création d'aucun organisme d'Etat. Mais le système applicable est différent selon qu'il concerne l'industrie des chemins de fer et celle des travaux publics.

Pour la première, il n'a pas été prévu de Caisses de compensation : les réseaux répartissent directement, isolément, les allocations à leur personnel. En effet, il eût été malaisé de forcer des entreprises occupant des effectifs de personnel aussi nombreux à s'affilier à des organismes collectifs, en vue de répartir leurs charges (1).

Au contraire, à l'égard des entreprises de travaux publics, qui sont loin d'avoir l'envergure des grands réseaux de chemins de fer, la compensation est apparue comme le corollaire indispensable de l'obligation. Aussi l'affiliation à une Caisse est-elle imposée aux entrepreneurs, sauf toutefois dans le cas où ceux-ci occupent plus

(1) Cf. infra, Chap. IV, pp. 149 et sq.

de 2.000 salariés (1). Les Caisses sont des organismes privés, constitués sur le modèle des institutions existant antérieurement et administrés librement, sous réserve de la nécessité d'obtenir l'agrément et de se soumettre au contrôle administratif.

Le système ainsi organisé a fonctionné, jusqu'à présent, de façon satisfaisante et la loi du 11 Mars 1932 s'est inspirée, dans plusieurs de ses dispositions, du régime appliqué à l'industrie des travaux publics (2). Mais les salariés qui bénéficient de l'intervention contractuelle de la puissance publique ne sont qu'une minorité de 600.000 travailleurs environ. Ce n'est pas, en effet, par des stipulations insérées dans des contrats que l'on pouvait généraliser les allocations familiales. Seule une mesure législative imposée par voie d'autorité pouvait y parvenir.

(1) D. du 13 Juillet 1913, art. 1. Il n'a d'ailleurs été accordé que cinq dispenses d'adhésion à une Caisse de compensation, depuis l'institution de ce régime.

(2) Au sujet des conditions dans lesquelles le régime d'obligation légale, institué par la loi du 11 Mars 1932, sera substitué au système d'obligation contractuelle présentement appliqué dans les industries des chemins de fer et des travaux publics, voir *infra*, Chap. II, p. 48.

§ 2. — Le second stade. L'obligation légale

Le principe d'obligation, après être apparu dans le contrat, devait enfin être formulé dans la loi. Nous allons essayer de dégager les raisons pour lesquelles l'obligation légale a ainsi été substituée à l'obligation contractuelle, puis nous examinerons les divers travaux législatifs qui ont permis d'aboutir au vote de la loi du 11 Mars 1932.



Plusieurs *raisons* expliquent et justifient la généralisation obligatoire des allocations familiales accomplie par voie d'autorité.

Citons, en premier lieu, l'insuffisance manifeste du système d'obligation stipulée dans le contrat. Son domaine, en effet, se trouve évidemment limité à certaines industries dont l'exercice est subordonné à la conclusion de contrats passés avec l'Administration. De plus, le fonctionnement du mécanisme institué ne peut être garanti que par des sanctions contractuelles, d'une mise en œuvre difficile, à l'exclusion de sanctions pénales, seules véritablement pratiques et efficaces. A ce double point de vue, — champ d'application et sanctions —, l'obligation légale imposée par voie d'autorité marque une supériorité indéniable sur l'obligation contractuelle.

D'autre part, la courbe dessinée par le libre développement de l'institution a incité le législateur à intervenir : en effet, grâce au rapide accroissement du nombre des

Caisses de compensation, le terrain se trouvait déjà préparé par l'expérience et il n'y avait plus lieu de redouter les inconvénients inhérents aux interventions législatives accomplies dans des domaines encore mal connus. Il faut ajouter, malgré l'apparence de paradoxe, que le récent ralentissement observé dans le développement des allocations familiales devait constituer une autre raison d'imposer l'obligation légale en la matière : tandis que le nombre des Caisses était passé de 57 en 1921 à 160 en 1925 (soit une progression de près de 300 %), il n'a augmenté que de 12 % entre 1928 et 1932 (passant, au cours de ces 4 dernières années, de 218 à 244) ; dans ces conditions, « combien d'années faudrait-il avant que l'ensemble des salariés fût appelé à bénéficier du régime des allocations ? Pourrait-on même espérer, étant donné l'individualisme de notre esprit national, que ce but lointain fût jamais atteint ? » (1).

Enfin le Parlement a subi l'influence de plusieurs causes extérieures qui ont précipité son intervention. L'une des principales a été le revirement complet d'opinion qui s'est manifesté dans les milieux intéressés, au sujet de la généralisation obligatoire des allocations familiales. Jusqu'en 1926, en effet, la plupart des groupements s'occupant des questions de natalité estimaient que l'obligation légale constituerait une mesure prématurée (2). Mais, à partir de cette date, un courant d'opinion favorable s'est

(1) Rapport présenté par M. Lerolle au nom de la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales de la Chambre, p. 12. Au surplus, nous verrons (p. 167) en étudiant les répercussions économiques de la loi du 11 Mars 1932 que la crise actuelle dont souffre le pays rend plus indispensable encore l'intervention du législateur.

(2) Notamment Congrès de la Natalité de 1920, 1921, 1922, 1923, 1924, 1925 ; Chambres de Commerce de Tourcoing (Juillet 1926), de Dijon (Août 1926), de Beauvais (Octobre 1926) ; Congrès des Allocations familiales de 1921, 1922, 1923 et 1924.

dessiné dans les Chambres de Commerce (1), dans les groupements de familles nombreuses (2), dans les Congrès d'allocations familiales (3). Voici dans quels termes s'exprimait le XI^e Congrès National des Allocations Familiales, tenu à Reims en 1931 : « Considérant... que les circonstances économiques et démographiques traversées par le pays font une pressante nécessité d'étendre à l'ensemble des travailleurs le bénéfice d'une institution dont la bienfaisance est unanimement reconnue et d'en faire supporter la charge par l'ensemble de la production... émet le vœu que l'institution des allocations familiales soit promptement généralisée dans les conditions prévues au projet de loi soumis au Sénat, qui tiennent compte d'un régime éprouvé par une expérience de plus de dix ans. »

A la pression de l'opinion, est venu s'ajouter l'exemple des législations étrangères. La Nouvelle-Zélande, par une loi de 1926, l'Australie, par plusieurs lois votées en 1927 et en Décembre 1929, ont organisé un système obligatoire d'allocations pour charges de famille. Dans le premier de ces pays, les prestations sont payées sur le budget ordinaire de l'Etat ; l'Australie au contraire a créé une taxe nationale égale à 1 % des salaires en vue de constituer les fonds nécessaires. La Belgique, elle aussi, a institué la généralisation obligatoire des allocations familiales, par la loi du 4 Août 1930 ; nous aurons, d'ailleurs, très fréquemment l'occasion, au cours des développements ultérieurs, de comparer les dispositions du texte belge avec celles de la loi française. Il est permis de penser que

(1) Chambres de Commerce de Saumur (6 Octobre 1926), de Lyon (24 Octobre 1929), de Marseille (27 Février 1930), etc...

(2) Association française pour le progrès social (7 Juillet 1927), Assemblée Générale de la Fédération Nationale des Associations de familles nombreuses (1928), Congrès des Commissions départementales de la natalité, Conseil d'administration de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française, etc...

(3) XI^e Congrès National des Allocations Familiales, 1931.

notre Parlement, ainsi devancé dans la voie des réalisations, a été incité par ces exemples à voter, le 11 Mars 1932, une mesure d'obligation légale, seule capable de généraliser l'institution et de satisfaire la justice sociale.



Mais comment cette mesure a-t-elle été adoptée ? Depuis une quinzaine d'années, *les travaux législatifs* ont été abondants en cette matière. Les uns, d'ailleurs, sont sans lien direct avec la loi du 11 Mars 1932 ; les autres, au contraire, constituent les travaux préparatoires de cette loi.

Les travaux législatifs qui ont été élaborés en vue d'instituer un régime d'obligation légale, mais qui ne se rattachent pas directement à la loi du 11 Mars, comprennent essentiellement les propositions de loi Brenier (1918), Bokanowski (1920), Lerolle (24 Janvier 1929) et Landry (25 Janvier 1929).

La proposition Brenier prévoyait une allocation mensuelle de 180 à 270 francs pour chaque enfant de moins de 16 ans, à partir du second, versée aux pères de famille dont les ressources ne dépassaient pas un maximum fixé. En raison du taux très élevé des prestations, la charge était répartie par moitié entre les employeurs et les diverses collectivités publiques. Comme on voit, le système proposé comportait un très large concours financier de la Puissance publique.

Au contraire, la proposition de loi Bokanowski (1) fai-

(1) Documents parlementaires, Chambre des Députés, 1920, N° 561.

sait peser sur les seuls employeurs la totalité des charges financières ; elle fixait le montant des allocations à un taux moins élevé, qui variait proportionnellement au salaire touché par le chef de famille. Cette proposition, bien qu'elle eût fait l'objet d'un rapport de M. Victor Jean, au nom de la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales de la Chambre, ne vint pas en discussion. En effet, elle souleva, — comme d'ailleurs la proposition Brenier —, un *tolle* général de protestations : on objectait que l'institution se développait fort bien sous le régime de la liberté et que l'immixtion administrative en paralyserait l'essor ; on faisait observer aussi les dangers que présenterait l'intervention prématurée de l'Etat dans un domaine encore mal connu et à peine défriché par l'initiative privée.

Ces critiques ne manquaient pas de valeur à l'époque où elles étaient formulées. Mais elles devaient s'atténuer avec le temps, pour les raisons que nous avons précédemment indiquées (1). Aussi, en 1929 deux autres propositions de loi étaient déposées, les 24 et 25 Janvier. La première en date de ces propositions émanait de M. Lerolle (2). Elle concernait les employeurs de toutes professions et leur imposait l'obligation de « s'affilier à une Caisse de compensation..., afin de répartir entre eux les charges résultant du service des allocations ». Elle fixait le taux minimum des prestations, mais laissait à l'initiative privée toute liberté pour organiser les Caisses, sous condition de l'« agrément ». Enfin elle prévoyait des sanctions civiles pour assurer l'exécution des obligations légales.

La proposition de loi signée par M. Landry (3) s'ins-

(1) V. *supra*, p. 38.

(2) Documents Parlementaires, Ch. des Dép., 1929, N° 1135.

(3) Documents Parlementaires, Ch. des Dép., 1929, N° 1159.

pirait des mêmes principes. Son champ d'application était aussi étendu ; elle fixait également dans son texte même le taux minimum des allocations et elle rendait obligatoire en principe l'affiliation des employeurs à des Caisses de compensation, constituées et administrées librement par l'initiative privée. Cependant elle admettait une importante dérogation à la règle de l'adhésion obligatoire aux organismes de compensation : la dispense d'affiliation constituait un droit pour tout employeur occupant plus de 500 salariés. Quant aux sanctions, c'étaient des sanctions pénales et non pas civiles, à la différence de la proposition précédente.

Ces deux propositions de loi, déposées à vingt-quatre heures d'intervalle et dues à l'initiative parlementaire, devaient provoquer le dépôt, au bout de quelques mois à peine, d'un projet de loi d'initiative gouvernementale (1). Ce projet s'inspirait des mêmes principes : champ d'application très étendu ; obligation de s'affilier, sauf dérogations exceptionnelles, à des Caisses de compensation librement constituées et administrées par l'initiative privée, sous réserve de l'agrément ; établissement de sanctions pénales ainsi que d'autres mesures destinées à assurer le respect des prescriptions légales. Toutefois le projet de loi se distinguait à plus d'un titre des propositions qui l'avaient précédé : il ne fixait pas, dans son texte même, le montant minimum des prestations ; en outre, il introduisait ses dispositions dans le Code du Travail ; enfin, il prévoyait une généralisation progressive des allocations familiales par étapes, par zones professionnelles et régionales.

Le texte gouvernemental fut renvoyé à la Commission

(1) Projet de loi signé par MM. Poincaré, Loucheur et Hennessy et déposé sur le bureau de la Chambre, le 25 Juillet 1929. Doc. Parl., Ch. des Dép., 1929, N° 2.171.

d'Assurance et de Prévoyance sociales de la Chambre (1) et, pour avis, à la Commission du Travail (2). Après quelques légères modifications, il vint en discussion le 30 Mai 1931 devant la Chambre et fut adopté sans débat. Il fut ensuite rapporté devant le Sénat par M. François Saint-Maur, au nom de la Commission de l'hygiène, de l'assurance et de la prévoyance sociales (3). Enfin, après des avis favorables présentés par les Commissions sénatoriales du Commerce, de l'Agriculture et de la Législation civile (4), le projet fut voté à l'unanimité par le Sénat le 21 Janvier 1932 (5) et la loi fut promulguée le 11 Mars 1932 (6).

Tel a été le processus suivi pour l'élaboration de la loi portant généralisation obligatoire des allocations familiales. Mais on se ferait une représentation très incomplète des travaux législatifs préparatoires, si l'on ne marquait pas nettement la collaboration étroite qui a été réalisée entre les intéressés et le Ministre du Travail et même le Parlement, en vue d'aboutir à la rédaction du texte définitif. Par arrêté ministériel du 26 Janvier 1929, une Commission préparatoire des allocations familiales était constituée afin d'examiner le projet de loi élaboré par le Gouvernement. Or elle était composée, pour un tiers, par les représentants des intéressés : délégués des Caisses de Compensation et du Comité Central des allocations familiales, représentants des entreprises servant directement

(1) Rapports présentés par M. Lerolle, Doc. Parl., Ch. des Dép., Nos 3.827 et 4.682.

(2) Avis présentés par M. Duval-Arnould, Nos 4.204 et 4.692.

(3) Rapport présenté par M. F. Saint-Maur, Doc. Parl., Sénat, No 545.

(4) Avis présentés par MM. Lefebvre du Prey, Darteyre et Calmel, Nos 816, 886 et 957.

(5) Séance du 21 Janvier 1932, J. O. (Débats Parlementaires), pp. 36 et sq.

(6) V. J. O. du 12 Mars 1932 et infra, Annexe, p. 171.

les allocations à leur personnel, membres patrons et ouvriers du Conseil Supérieur du Travail, etc...

La Commission préparatoire fut appelée à discuter le texte qui lui était soumis par le Gouvernement et, à l'unanimité, elle y donna son adhésion. Elle fut convoquée à nouveau, postérieurement aux deux rapports de MM. Lerolle et Duval-Arnould, afin de formuler ses observations sur ces travaux parlementaires. Et les modifications ainsi suggérées au texte initial furent purement et simplement entérinées par les rapports supplémentaires des deux députés déjà nommés.

Cette procédure, un peu exorbitante des procédures parlementaires habituelles, est une innovation heureuse, « parce que, associés à la préparation des textes qui les concernent, les intéressés, les ayant ainsi acceptés d'avance, en subissent l'application avec une bonne volonté qui, en matière sociale surtout, est la meilleure garantie de succès... Mieux qu'une loi de contrainte, le texte adopté est un accord passé entre le Gouvernement qui a déposé le projet, le Parlement qui le vote et les intéressés qui s'y soumettent » (1).

Ainsi a pu être réalisé le complet développement du principe d'obligation dans le régime des allocations familiales par le vote de la loi du 11 Mars 1932, qui forme le terme de l'évolution marquée par l'institution.

(1) M. François Saint-Maur, Rapport, p. 21.

CHAPITRE II

LA PORTÉE DE LA LOI

La loi du 11 Mars 1932, dont nous venons de voir les origines en étudiant l'évolution de l'institution, a un domaine extrêmement étendu. Elle s'applique à la généralité des employeurs et son bénéfice s'étend à l'ensemble des ouvriers et employés chargés de famille. On délimitera donc sa portée en déterminant de façon précise les deux catégories de personnes qui sont soumises à ses dispositions : d'une part, les employeurs assujettis et, d'autre part, les travailleurs bénéficiaires.

SECTION I

Les employeurs assujettis

Le législateur a voulu généraliser les allocations familiales dans toutes les branches de l'activité nationale ; ce ne sont plus seulement quelques rares industries, comme celles des transports par voie ferrée ou des travaux publics, qui sont astreintes au versement de ces prestations, mais la grande masse des employeurs en général.

Cependant il a semblé nécessaire d'appliquer avec beaucoup de souplesse une réforme aussi étendue en l'adaptant, grâce à des modalités spéciales, aux conditions particulières de certaines professions et en ne l'étendant que progressivement aux diverses entreprises assujetties. C'est cette conciliation entre la *portée très étendue* de la loi et la *souplesse apportée dans son extension* qui détermine son domaine au regard des employeurs assujettis.

§ 1. — La portée étendue de la loi

La généralité des employeurs est en principe soumise aux dispositions légales, ainsi qu'il résulte de l'article 2 de la loi (art. 74 *a*) nouveau du Code du Travail) :

« Tout employeur occupant habituellement des ouvriers ou des employés de quelque âge et de quelque sexe que ce soit dans une profession industrielle, commerciale, agricole ou libérale, est tenu... »

Afin de délimiter la portée de ce texte, il y a lieu de l'envisager au triple point de vue de la *nature de la profession*, des conditions dans lesquelles a lieu l'*occupation* du personnel et de la *qualité de l'employeur*.



La condition essentielle à laquelle est subordonné l'assujettissement aux dispositions légales est l'exercice d'une des *professions* dont le texte cité indique la nature.

L'*industrie* devait évidemment compter parmi les formes de l'activité nationale auxquelles s'appliquerait le principe d'obligation légale, puisque déjà elle est assujettie à l'obligation contractuelle dans deux de ses branches les plus importantes : les transports ferroviaires et les travaux publics. A l'égard de ces industries, la question se pose de savoir si et comment le régime légal doit être substitué au système actuellement en vigueur. Pour

les entreprises de Travaux publics, la solution est apportée par l'article 9 de la loi du 11 Mars 1932 qui prévoit que :
« la loi du 19 Décembre 1922 et les décrets pris pour son
« application seront abrogés, à partir de la mise en appli-
« cation des décrets prévus à l'article 74 h), en ce qui
« concerne les professions et les régions visées par ces
« derniers décrets. »

Les décrets prévus à l'article 74 h) auront pour objet de déterminer les délais dans lesquels la loi entrera en vigueur dans les diverses professions ou régions (1). Par conséquent, l'obligation pour les entrepreneurs de Travaux publics de verser des allocations familiales à leur personnel ne continuera à être stipulée dans le cahier des charges que jusqu'au moment de l'application effective de la loi du 11 Mars 1932, date à laquelle sera abrogée la loi du 19 Décembre 1922.

En ce qui concerne les allocations versées aux agents des grandes compagnies de chemins de fer, la loi n'est pas explicite ; mais les travaux préparatoires indiquent que le législateur a entendu appliquer aux cheminots le régime nouveau. Ceci résulte du rapport déposé par M. François Saint-Maur, au nom de la Commission Sénatoriale de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales. Le rapporteur, commentant l'article 74 f), qui autorise certains employeurs assujettis à instituer pour leur personnel un service d'allocations familiales sans s'affilier à un organisme de compensation, a cité comme exemples d'industries assujetties visées par ledit article « les Mines, la S.T.C.R.P., ...et les Compagnies de chemins de fer (2) ». Il y a lieu d'ailleurs de remarquer que la substitution de l'obligation légale à

(1) V. infra, p. 69.

(2) Rapport cité, p. 27.

l'obligation contractuelle à l'égard des Compagnies de chemins de fer n'impliquera pas de modifications profondes dans le régime des prestations actuellement allouées.

Les entreprises *commerciales* sont elles aussi assujetties aux dispositions de la loi du 11 Mars 1932 et celle-ci ne prévoit aucune exception en leur faveur. Il est cependant une catégorie de personnes faisant acte de commerce que le législateur aurait pu, semble-t-il, exempter de l'obligation : les patrons-pêcheurs qui ne sont ni propriétaires ni armateurs de leur bateau ; en effet leur assujettissement à la loi comporte de graves difficultés pratiques et, par ailleurs, leur condition matérielle est fort analogue à celle des marins qu'ils occupent à leur bord. C'est pourquoi la loi belge du 4 Août 1930 ne les assujettit pas au versement obligatoire des allocations familiales et même leur confère le droit à ces prestations dans les mêmes conditions que des travailleurs salariés (1).

L'article 74 a) déjà cité, qui fixe le champ d'application de la loi, comprend dans son énumération *la profession agricole*. Cependant, le texte initial du projet de loi déposé par le Gouvernement ne s'étendait pas *de plano* à l'agriculture ; il prévoyait seulement que ses dispositions « pourraient » y être rendues applicables par un règlement d'administration publique. Mais la Commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre a voulu que le principe d'obligation fût étendu à la profession agricole par le texte même de la loi et elle a spécifié que le règlement prévu « devrait » intervenir dans un délai plus ou moins rapproché (2).

(1) Loi du 4 Août 1930, art. 2 alinéa 2 § 4.

(2) Rapport de M. Lerolle, p. 8.

Il fallait, en effet, « éviter de faire apparaître une inégalité de droit du travailleur agricole vis-à-vis de son camarade des autres professions » (1). L'inégalité eût été d'autant plus choquante que le sort des ouvriers agricoles est généralement inférieur à celui des autres salariés ; c'est donc appliquer une notion de justice élémentaire que d'étendre à ces travailleurs le droit nouveau consacré par la loi au profit des salariés des autres professions. N'est-ce pas, du reste, ce principe d'équilibre et d'harmonie qui avait déjà inspiré l'extension à l'agriculture de la loi sur les accidents du travail et de la loi des assurances sociales ? (2). De plus, l'expérience a prouvé que, sous le régime de la liberté, les allocations familiales n'avaient pas pu se développer dans cette branche de l'activité économique avec la même ampleur que dans le commerce et l'industrie ; ainsi, du 1^{er} Janvier 1930 au 1^{er} Janvier 1931, 2 millions de francs seulement ont été alloués aux ouvriers agricoles, contre 380 millions environ versés par les industriels et les employeurs des différentes professions groupés autour du Comité central des allocations familiales. Or le développement de ces prestations est un des moyens les plus sûrs d'enrayer l'exode rural, notamment celui des pères de famille qui sont attirés à l'usine par les avantages des allocations familiales et qui constituent la main-d'œuvre la plus stable, la plus laborieuse et la plus recherchée.

Aussi, pour cet ensemble de raisons, la Commission des allocations familiales dans l'agriculture, instituée par arrêté du Ministre de l'Agriculture en date du 28 Août 1925, et la Fédération Nationale des Caisses agricoles émirent le vœu que l'agriculture fût assujettie à la

(1) Bonvoisin et Maignan, « Allocations Familiales et Caisses de Compensation », 1930, p. 286.

(2) Cf. le rapport présenté au Sénat par M. Darteyre, au nom de la Commission de l'Agriculture.

loi nouvelle (1) et le Parlement, consacrant ce vœu, décida d'inscrire la profession agricole parmi celles qui sont soumises à l'obligation légale (2).

Enfin l'article 74. a) achève par les *professions libérales* la nomenclature des employeurs assujettis. L'extension des dispositions légales à cette catégorie professionnelle est remarquable à un double titre : d'abord, parce qu'elle traduit le vœu du législateur de ne pas restreindre l'application de la loi aux trois branches de la production, mais de l'étendre à tous ceux qui contribuent à créer notre outillage intellectuel aussi bien qu'économique ; ensuite, parce qu'elle confirme la tendance toute récente, manifestée par le législateur, à intervenir dans les rapports entre les employeurs exerçant une profession libérale et leur personnel : ainsi la loi du 13 Juillet 1906, qui instituait l'obligation du repos hebdomadaire et ne concernait pas les professions libérales, a été rendue applicable par l'article 95 de la loi de finances du 13 Juillet 1911 aux titulaires d'offices ministériels (3) et par la loi du 25 Juillet 1925 aux services de rédaction des entreprises de journaux et d'informations (4) ; de même le droit syndical, refusé en 1884 aux professions libérales, leur a été accordé par la loi du 12 Mars 1920. Mais il n'y avait là que les premiers indices d'une évolution : en effet, de grandes lois sociales comme celle du 9 Avril 1898, relative aux accidents et maladies professionnels, ou celle du 23 Avril 1919, fixant la durée du travail quotidien, par exemple, ne sont pas encore applicables à cette caté-

(1) Séances du 28 Mars 1930 et du 20 Mai 1930.

(2) Sous réserve de modalités et délais d'application fixés par un règlement d'administration publique spécial et par des décrets postérieurs. (Art. 74 j.). V. infra, pp. 63 sq. et 67 sq.

(3) Code du Travail, Livre II, art. 50 a).

(4) Ibid, art. 50 b).

gorie d'employeurs. C'est pourquoi l'étape nouvelle marquée dans cette évolution naissante par la loi du 11 Mars 1932, qui réalise par ailleurs une réforme sociale d'une si grande portée, mérite, semble-t-il, d'être signalée.

Mais que faut-il entendre par les termes « professions libérales », dont la loi ne donne pas de définition ? La question se pose principalement au sujet des employeurs dont l'activité professionnelle est exclusive de tout but lucratif. On ne trouve de définition dans aucun texte de loi, mais on peut se référer à la Statistique générale de la France, document qui est publié par l'Administration et qui contient une nomenclature de la plupart des professions. Or, dans cette classification, les associations, entreprises ou établissements qui n'ont pas caractère commercial, au sens juridique, et qui fonctionnent sans but lucratif figurent sous la rubrique des professions libérales. D'autre part, les travaux préparatoires de la loi du 11 Mars 1932 font présumer que l'intention du législateur a été de généraliser les allocations familiales dans toutes les professions et l'on n'aperçoit pas pourquoi des employeurs qui exercent leur activité dans une fin désintéressée, voire philanthropique, seraient dégagés d'une obligation imposée dans un sentiment de justice sociale et d'équité.

Il semble plus exact de soutenir, au contraire, que l'exercice de toute activité professionnelle entraîne l'assujettissement à la loi.



Mais la nature de la profession exercée n'est pas le seul point à considérer pour déterminer quels sont les employeurs assujettis : il faut envisager aussi les conditions

dans lesquelles a lieu l'occupation du personnel : en effet l'article 74 a) précise que les ouvriers et employés doivent être occupés « dans » la profession et « habituellement ».

La première condition est l'emploi du travailleur « dans » la profession même exercée par l'employeur ; par là se trouvent dégagés de toute obligation les personnes qui occupent des salariés en dehors de l'exercice d'une profession quelconque, par exemple les patrons employant des domestiques attachés à la personne. La loi, en effet, laisse en dehors de sa sphère d'application les gens de maison, parce que ceux-ci sont en majorité des femmes célibataires, ou du moins sans enfants, et que le système de la compensation, a-t-on prétendu, jouerait avec difficulté (1). On peut regretter cette lacune, car l'obstacle signalé ne paraît pas insurmontable ; et il est paradoxal que des employeurs soient contraints de verser des allocations au personnel occupé dans leur profession, au risque de grever assez lourdement les frais généraux de leur entreprise, tandis qu'ils sont dispensés d'accorder les mêmes avantages à des domestiques qui constituent pour eux un luxe « improductif ». C'est pour cette raison que la proposition de loi Landry s'étendait aux serviteurs attachés à la personne (2).

Il est vrai que la loi belge du 4 Août 1930 n'assujettit pas davantage que la loi française les employeurs, pour autant qu'ils n'occupent que des personnes « habitant

(1) Cette constatation et ces craintes émanent de la Commission Ministérielle qui avait été chargée de préparer le projet de loi sur les allocations obligatoires et à laquelle le Ministre du Travail avait demandé son avis sur la question.

(2) Ceci résulte des termes très généraux de son article I^{er} : « Les employeurs sont tenus de servir des allocations familiales « aux salariés qu'ils occupent dans les conditions indiquées à l'article I^{er}, paragraphes 2 et 4, de la loi du 5 Avril 1928 sur les Assurances sociales. »

chez eux » (1) ; cependant il semble, d'après les débats parlementaires de la Chambre des Représentants de Belgique, que le législateur ait surtout voulu tenir compte, pour apprécier la situation des personnes visées, des avantages en nature que leur procure le logement chez le patron et qui rendraient moins utile le versement d'allocations familiales (2) ; d'ailleurs l'énumération des employeurs assujettis est plus compréhensive dans la loi belge que dans la nôtre, car l'article 1^{er} de celle-là vise « quiconque soit dans l'exploitation d'une entreprise industrielle, commerciale, agricole ou autre, soit dans l'exercice d'une profession, soit à tout autre titre, occupe... ». Selon la loi française du 11 Mars 1932 au contraire, l'occupation au travail doit avoir lieu seulement dans l'exercice d'une profession, et non « à tout autre titre ».

Une deuxième condition en outre doit être réalisée, en ce qui concerne l'occupation du personnel, pour entraîner l'assujettissement à la loi : c'est l'occupation « *habituelle* ». Le législateur a voulu dispenser du versement obligatoire des allocations familiales les petits artisans qui travaillent ordinairement seuls et qui, pour exécuter un travail urgent, embauchent un compagnon. Le projet de loi déposé par le gouvernement ne contenait pas cette restriction ; c'est la Commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre qui l'a apportée (3), en raison de l'impossibilité pratique d'exiger de l'employeur qui n'occupe qu'occasionnellement un salarié son affiliation à une caisse de compensation. On peut ajouter que cette disposition a été également dictée, selon

(1) Loi belge du 4 Août 1930, art. 1 et 43.

(2) Cf. notamment Annales Parlementaires 1930, p. 2.283.

(3) Cf. Rapport de M. Lerolle, au nom de la Commission d'assurance et de prévoyances sociales de la Chambre, p. 28.

toute probabilité, par le souci de protéger l'artisanat, — souci qu'on retrouve aussi bien dans notre législation fiscale.

Mais cette mesure, favorable aux petits artisans, doit être interprétée, semble-t-il, de façon assez étroite. Ainsi tout employeur, fût-il un modeste artisan à façon, doit être assujetti s'il occupe habituellement du personnel, quelle que soit l'importance numérique de celui-ci, — sous réserve du moins qu'il s'agisse d'une main-d'œuvre salariée (la collaboration des membres de la famille n'entraîne pas l'assujettissement à la loi, si elle ne comporte pas le versement d'un véritable salaire en espèces) (1). La loi belge a été, à cet égard, plus libérale, car elle ne considère pas comme employeur assujetti « l'ouvrier ou « l'artisan qui, pour le compte d'un ou de plusieurs chefs « d'entreprise, ouvre à façon des matières premières ou « des produits partiellement achevés qu'ils lui ont confiés « et occupe lui-même un ou plusieurs ouvriers, pourvu « que le nombre de ces derniers ne soit pas supérieur à « quatre » (2).

D'autre part il semble qu'il faille entendre la formule « occupation occasionnelle » dans un sens restrictif. En effet, du rapport déjà cité de M. Lerolle il ressort que l'hypothèse envisagée a été celle d'un travail urgent, impliquant une occupation de très faible durée et d'un caractère en quelque sorte accidentel. Par conséquent, l'embauchage des ouvriers agricoles pendant la saison des travaux ne paraît pas comporter une occupation occa-

(1) Remarquons dès maintenant que les dispositions, en apparence assez strictes, de la loi du 11 Mars 1932 sont tempérées par le fait que des délais assez longs pourront être accordés par voie de décret aux employeurs n'occupant qu'un nombre limité d'ouvriers ou d'employés. (V. infra, p. 69.)

(2) Art. 2 alinéa 2 § 7.

sionnelle, mais bien habituelle (1) devant entraîner l'assujettissement de l'employeur.

Ainsi on voit que le législateur, en subordonnant cet assujettissement à l'existence de certaines conditions relatives à l'occupation du personnel, n'a pas en fait restreint considérablement la sphère d'application de la loi, puisque les conditions imposées ont seulement pour effet de placer en dehors de son domaine, d'une part, les personnes qui occupent des gens de maison et, d'autre part, les petits artisans qui embauchent occasionnellement un compagnon pendant les périodes de « pointes ».



Il reste maintenant à rechercher dans quelle mesure la *qualité de l'employeur* est susceptible d'influer sur le champ d'application de la loi. Le problème présente d'ailleurs un double aspect, selon qu'on l'envisage sur le plan du droit privé ou du droit public.

Du premier point de vue, la question posée est de savoir si l'employeur peut être assujetti, quels que soient la forme juridique, la nationalité et le domicile de l'entreprise. La loi est muette à cet égard ; mais, en raison des termes très généraux de son article 74 *a*) qui vise « tout employeur » remplissant les conditions que nous avons examinées précédemment, elle doit s'appliquer aux personnes morales (Sociétés de capitaux, Sociétés de personnes) comme aux personnes physiques, et aux employeurs étrangers comme aux Français.

(1) Cf. en ce sens la loi belge, art. 1 alinéa 2.

La question est beaucoup plus délicate en ce qui concerne le domicile de l'employeur ; en effet, la loi étant applicable seulement sur le territoire métropolitain (1), que décider à l'égard d'une entreprise ayant son siège en France et occupant du personnel à l'étranger ou dans la France d'outre-mer (exemple : les Sociétés coloniales) ? Si on décide que le domicile en France de l'employeur suffit à assujettir celui-ci à la loi, l'entreprise envisagée dans l'exemple que nous avons choisi sera soumise aux obligations de la loi du 11 Mars 1932 ; si, au contraire, on exige l'occupation du personnel en France, elle n'y sera pas soumise. Or le législateur a omis de préciser son intention sur ce point. Toutefois on peut tirer argument de l'article 74 b) qui stipule que l'enfant doit résider en France pour avoir droit à l'allocation ; il semblerait ainsi que l'occupation du personnel sur le territoire français fût nécessaire pour entraîner l'application de la loi, car il est peu vraisemblable que l'on ait voulu obliger un travailleur établi à l'étranger à envoyer son enfant résider en France. La solution proposée est d'ailleurs analogue à celle qui ressort des débats parlementaires à la Chambre des Représentants de Belgique, au moment de la discussion de la loi du 4 Août 1930 (2).

Ce n'est pas seulement un problème de droit privé que pose l'étude de la qualité de l'employeur assujetti,

(1) C'est par décrets que la loi du 11 Mars 1932 pourra être étendue ou adaptée à l'Algérie, aux colonies, protectorats et pays sous mandat, en vertu des principes généraux de la législation coloniale. (C'est d'ailleurs ainsi qu'a été appliqué à l'Algérie le Code du Travail métropolitain). Le Pouvoir Exécutif a une compétence fort étendue et l'on peut prévoir qu'il fera subir à la loi d'importantes modifications pour l'adapter à des situations très différentes de celle de la métropole. Mais remarquons que cette adaptation ne sera pas le fait des Règlements d'Administration publique prévus par les art. 74 g) et 74 j) pour l'application de la loi sur le seul territoire métropolitain (V. infra, p. 66).

(2) Ann. Parl., Ch. Représ., séance 26 Juin 1930, p. 2286.

mais aussi de droit public : la loi ne concerne-t-elle que les particuliers ou s'applique-t-elle également aux personnes morales publiques ? La question est malaisée à résoudre, car la loi n'est pas explicite et de plus elle use d'une terminologie tout à fait impropre qui rend l'interprétation du texte fort laborieuse.

Tout d'abord les personnes publiques sont-elles assujetties quant à la gestion de leurs services administratifs sans caractère industriel ni commercial ? On a pu déjà soutenir l'affirmative (1). Mais citons tout d'abord les textes qui se réfèrent à la question :

Art. 74 a) : « Tout employeur occupant... »

Art. 74 i) : « Les dispositions du présent chapitre ne « sont pas applicables aux établissements de l'Etat ou « autres établissements publics dans lesquels des régimes « particuliers d'allocations familiales ont été institués par « la loi ».

En faveur de l'application de la loi du 11 Mars 1932 dans les services publics non industriels, on peut essayer de tirer argument de la formule très générale de l'article 74 a) : « tout employeur... » ; on peut également faire observer que l'art. 74 i), qui assujettit à la loi, dans certaines conditions, les « établissements de l'Etat ou autres établissements publics », ne spécifie pas qu'ils doivent présenter le caractère industriel ou commercial. Mais il nous semble que cette théorie n'est pas admissible : en effet, il n'y a pas lieu de faire état de la formule de l'art. 74 a) « tout employeur... », car elle a été substituée pour des raisons de pure forme, par la Commission de la Chambre, à un texte qui manifestement ne pouvait con-

(1) Il semblerait en effet que ce soit notamment l'opinion de l'Administration, au moins en ce qui concerne les collectivités locales.

cerner les collectivités publiques et qui était ainsi rédigé : « Nul ne peut occuper... » En second lieu, le terme « établissement », même s'il n'est pas précisé par le qualificatif « industriel », n'a jamais désigné une administration publique sans caractère industriel, du moins jusqu'à la loi du 11 Mars 1932. Enfin, l'art. 74 a) vise l'exercice d'une profession industrielle, commerciale, agricole ou libérale ; or dans quelle catégorie ranger la gestion d'un service public tel que la justice ou l'enseignement ? La loi belge du 4 Août 1930, qui s'applique notamment à l'Etat et aux autres Collectivités administratives pour les services auxquels ces personnes morales « pourvoient en tant que pouvoirs publics » (1), assujettit en effet dans son article 1^{er} « quiconque, soit dans l'exploitation d'une entreprise industrielle, agricole ou autre, soit dans l'exercice d'une profession, soit à tout autre titre, occupe... » ; par contre, l'énumération des professions assujetties, dressée par notre loi du 11 Mars 1932, est plus restrictive et, par suite de son caractère limitatif, elle exclut la gestion des services publics administratifs.

Faut-il, d'autre part, adopter la même solution en ce qui concerne les services publics industriels et commerciaux ? Certainement non, puisque l'art. 74 i) déjà cité étend l'application de la loi aux « établissements » des collectivités publiques, dans certaines conditions. De plus la gestion des services publics industriels ou commerciaux rentre, par définition même, dans la catégorie des professions soit industrielles, soit commerciales, visées par l'art. 74 a). Toutefois il est nécessaire de préciser deux points de l'article 74 i). Tout d'abord, que convient-il d'entendre par le mot « établissement public » ? Si on donnait à ce terme son sens juridique exact, si on le définissait un « service public doté de la personnalité

(1) Art. 4.

morale», on créerait une différence de régime injustifiable entre des services publics qui souvent ont une sphère d'activité analogue et occupent des personnels semblables : ainsi, par exemple, les régies départementales de chemins de fer d'intérêt local seraient soumises à la loi du 11 Mars 1932 parce qu'elles jouissent de la personnalité civile en vertu de la loi du 31 Juillet 1913, tandis que les régies municipales, auxquelles les décrets des 5 Novembre et 28 Décembre 1926 n'ont pas accordé la personnalité civile (1), ne seraient pas assujetties. Cette situation serait contraire à la logique et aussi, croyons-nous, aux intentions du législateur ; et ceci nous amène à conclure que les établissements visés par l'art. 74 i) ont nécessairement un caractère industriel, quoique le texte ne le dise pas, et qu'ils n'ont pas nécessairement le caractère d'« établissement public », bien que le texte l'affirme.

Un autre point reste à préciser : dans quels cas les établissements en question sont-ils assujettis à la loi du 11 Mars 1932 ? La réponse est fournie par l'art. 74 i) lui-même : quand des régimes particuliers d'allocations familiales n'ont pas été institués par la loi. En fait, il n'a été organisé que de très rares régimes particuliers « institués par la loi », et seulement pour certains établissements de l'Etat (2). Le champ d'application de la loi au regard des services publics industriels est donc très étendu, si du moins on adopte l'interprétation que nous proposons (3).

(1) Elles ne peuvent jouir que de l'autonomie financière.

(2) Ex. : régime du Réseau de l'Etat (identique d'ailleurs à celui des grandes Compagnies).

(3) Nous n'avons envisagé ici que les services publics industriels gérés en régie, car la question ne se pose pas pour les concessions. En effet le personnel de ces services publics relève du concessionnaire et non de la personne morale concédante. L'employeur n'est donc pas une collectivité administrative, mais bien un simple particulier, soumis à l'application de la loi dans les mêmes conditions qu'un chef d'entreprise privée.

Ainsi donc la portée de la loi au regard des employeurs assujettis est considérable, et nous en avons mesuré l'étendue quant à la nature des professions assujetties, à l'« occupation » du personnel et à la qualité de l'employeur.

Et c'est précisément en raison de la portée très étendue de cette réforme sociale que le législateur a dû prévoir pour son application toute la souplesse nécessaire.

§ 2. — La souplesse dans l'application de la loi

La généralisation obligatoire des allocations familiales à un si grand nombre d'assujettis ne va pas sans d'importantes *difficultés* auxquelles le législateur, par certains tempéraments, certains adoucissements, a apporté une *solution*, en précisant que la loi s'appliquera avec des modalités et des délais qui varieront suivant les conditions particulières des diverses professions et entreprises.



Les difficultés d'application de la loi diffèrent dans chaque profession et selon les régions. Elles sont fonction du développement plus ou moins grand qu'ont pris les allocations familiales dans la corporation et la circonscription considérées ; elles sont liées aussi à la nature même de l'activité professionnelle et aux conditions dans lesquelles elle est exercée. Elles sont, en outre, plus graves dans les petites entreprises que dans les grandes, car les petits patrons sont plus soucieux que les autres de ne pas augmenter leurs frais généraux et font preuve d'un individualisme jaloux qui les empêche de se grouper avec leurs concurrents pour réaliser la compensation des charges. Les difficultés que soulève l'extension généralisée de l'obligation sont donc multiples et varient avec un grand nombre de facteurs dans les diverses professions assujetties.

Mais c'est surtout dans l'agriculture que se dressent le plus d'obstacles à la généralisation obligatoire des allocations familiales, au point que le texte primitif du projet

de loi déposé par le Gouvernement ne s'étendait pas *de plano* à cette profession, ainsi que nous l'avons déjà vu (1). Les difficultés d'application propres à l'agriculture sont de deux sortes : les unes tiennent au très faible développement qu'a pris cette institution dans les centres ruraux, les autres proviennent du régime de la petite propriété et de la petite culture.

Le développement très faible des allocations familiales agricoles fait que cette institution est presque ignorée dans beaucoup de régions. La mentalité rurale n'est pas encore prête à s'assimiler des idées avec lesquelles elle n'est pas familiarisée et dont la mise en pratique comporte des mesures estimées trop hardies ou inefficaces. Cette hostilité est renforcée par la crainte qu'ont les paysans de voir s'ajouter une charge nouvelle, qu'ils prévoient très lourde, à celles qui atteignent déjà leur profession du fait des assurances sociales. Le nombre tout à fait insuffisant d'organismes de compensation existant actuellement rendrait du reste difficile, sinon impossible, l'application brutale de la loi du 11 Mars 1932 dans ce domaine.

Des obstacles plus importants encore s'y opposeraient : ils sont la conséquence du régime si répandu en France de la propriété morcelée et de la petite culture. L'un d'eux, et non le moindre, est la dissémination des exploitations, qui rend malaisées les relations et la propagande nécessaires. D'autres tiennent aux conditions dans lesquelles l'agriculteur occupe son personnel : les exploitations comprennent en général un très faible nombre d'ouvriers agricoles (deux ou trois en général), et il est alors difficile de faire admettre par l'employeur occupant un personnel aussi peu nombreux le principe d'une cotisation qui serait due à une caisse commune même dans

(1) V. *supra*, p. 50.

le cas où ses propres ouvriers n'auraient pas de charges de famille ; de plus, l'occupation du personnel agricole présente souvent des caractères assez particuliers : embauchage fréquent de main-d'œuvre saisonnière, avantages en nature alloués par de nombreux exploitants à leurs ouvriers au prorata du nombre d'enfants (jardins, lait, œufs et autres produits de ferme). Enfin le régime de la petite culture entraîne une autre conséquence : la condition matérielle des fermiers, des métayers et même des petits exploitants n'est parfois guère meilleure que celle des salariés agricoles ; cette analogie de fait entre des situations juridiques différentes a d'ailleurs déjà poussé le législateur à prendre, à l'égard de cette fraction de la population rurale, diverses mesures très libérales l'assimilant à la classe des travailleurs salariés (citons notamment l'art. 73 § 2 de la loi sur les assurances sociales, en faveur des métayers) (1). Mais comment étendre à ces agriculteurs le bénéfice de la loi du 11 Mars 1932, édictée en faveur des seuls salariés, sans adapter et même amender ses dispositions ?



A cet ensemble de difficultés, tenant aux conditions particulières de certaines professions et principalement de l'agriculture, le législateur a apporté des *solutions* de principe que l'on peut ainsi résumer : adaptation aux cas particuliers des règles générales posées par la loi, extension graduelle du nombre des assujettis et collaboration entre l'administration et les intéressés pour l'application de la réforme.

(1) « Les métayers travaillant ordinairement seuls, avec l'aide de membres de leur famille..., et ne possédant à leur entrée dans l'exploitation aucune partie du cheptel sont assimilés aux salariés. »

a) Adaptation aux cas particuliers

La loi du 11 Mars 1932 pose des principes mais n'en règle pas les modalités d'application, et son texte ne contient que quelques articles, à la différence de la loi belge du 4 Août 1930 qui n'en compte pas moins de 78. Le législateur, en effet, a préféré que le soin de la rendre effectivement applicable fût confié à des règlements d'administration publique.

On a pu critiquer ce procédé juridique ; l'intervention toute-puissante de l'administration, a-t-on soutenu, « risque de transformer en mesures étatistes des lois que les législateurs, au fond très libéraux, avaient voulu faire bienfaisantes » (1). Mais ce risque ne paraît guère s'être réalisé jusqu'à présent et on doit au contraire préférer au système des lois détaillées, votées souvent dans la hâte et confuses par excès de minutie, le procédé des règlements substantiels et mûris, chargés d'établir des règles souples et adaptées aux circonstances. Les services compétents des départements ministériels, les sections intéressées du Conseil d'Etat, les commissions consultatives fréquemment instituées pour collaborer à la préparation des règlements, ont d'ailleurs la compétence technique qui manque trop souvent aux assemblées parlementaires. On comprend donc que la jurisprudence administrative tende de plus en plus à admettre la légalité de certaines dispositions réglementaires qu'elle n'eût pas reconnue jadis (2).

(1) Deschamp.

(2) Cf. Conseil d'Etat, Union des Voies ferrées, 26 Avril 1929, avec les conclusions de M. Ettori.

Et le législateur a, depuis quelques années, fréquemment abandonné au Chef du pouvoir exécutif le soin de régler l'application de mesures dont lui-même ne fixait que le principe ; c'est ainsi qu'ont été institués notamment le régime de la durée du travail quotidien (1) et celui des allocations familiales versées par les entrepreneurs de travaux publics (2).

Il a adopté la même solution pour l'application de la loi du 11 Mars 1932, dont l'art. 74 g) est ainsi conçu :

Art. 74 g) : « Un règlement d'administration publique
« déterminera les modalités d'application des dispositions
« du présent chapitre et notamment :

« 1° Les conditions à remplir par les caisses de com-
« pensation ou autres institutions visées à l'article 74 a)
« ainsi que par les services visés à l'article 74 f) pour
« obtenir l'agrément, les justifications à produire ulté-
« rieurement par les caisses, institutions ou services
« agréés, ainsi que les conditions dans lesquelles l'agré-
« ment sera donné ou retiré ;

« 2° Les justifications à fournir pour les enfants ayant
« dépassé l'âge de l'obligation scolaire. »

Un deuxième règlement est en outre prévu par l'art. 74 j) alinéa 1 pour l'application de la loi aux exploitations agricoles :

Art. 74 j) : « Les dispositions du présent chapitre
« seront appliquées aux exploitations agricoles, dans les
« conditions qui seront déterminées par un règlement
« d'administration publique rendu après consultation des

(1) Loi du 23 Avril 1919 et nombreux décrets subséquents.

(2) Loi du 19 Décembre 1922 et Décrets du 13 Juillet 1923.

« chambres d'agriculture sur la proposition du ministre
« du travail et du ministre de l'agriculture... »

Le premier de ces deux règlements aura, en somme, le même objet que les décrets du 13 Juillet 1923 pris pour l'application de la loi du 19 Décembre 1922, et il s'inspirera sans doute des mêmes principes (1). Toutefois des différences apparaîtront nécessairement entre ces textes en raison de la grande diversité de professions et d'entreprises assujetties par la nouvelle loi et à cause du caractère légal et non contractuel de l'obligation. Le second règlement, qui sera spécial à l'agriculture, semble devoir présenter un caractère exorbitant du droit commun. Le Directeur du Travail au Ministère du Travail en a, en effet, laissé prévoir l'esprit, au cours d'une séance de la Commission Supérieure des allocations familiales : cet acte administratif pourra non seulement fixer des modalités d'application spéciales aux exploitations rurales, mais encore déroger aux dispositions insérées dans la loi pour les autres professions, notamment en ce qui concerne les sanctions. Cette conception est d'une belle hardiesse et témoigne d'un sens avisé des nécessités pratiques, mais elle semble compter sans la Section du Contentieux du Conseil d'Etat qui a toujours jugé que les règlements d'administration publique doivent rester dans les limites de la délégation législative et ne pas entrer en contradiction directe avec la loi même qui a donné cette délégation (2). Il ne semble donc pas certain que le règlement prévu à l'art. 74 j) de la loi du 11 Mars 1932 puisse contredire les dispositions insérées dans cette même loi pour les autres professions ; mais, quoi qu'il en soit, il contiendra certainement des dispositions qui rendront pratiquement possible son application à la profession agricole.

(1) Cf. Projet de loi, Exposé des motifs.

(2) Cf. Alibert : « Le Contrôle juridictionnel de l'Administration par le moyen du recours pour excès de pouvoir », p. 197.

b) Extension progressive

Appliquer immédiatement la loi à l'ensemble des assujettis eût été vouer la réforme à un échec complet, car il n'y a pas de lois sans mœurs, — et moins encore de lois sociales. Une réforme de cette importance ne peut être acceptée par les assujettis et réalisée selon le vœu du législateur que si déjà le terrain est préparé par une large et libre expérience, par une sage propagande et « par des essais qui, peu à peu, s'élargissent et se généralisent » (1). C'est pourquoi l'art. 74 h) prévoit que, postérieurement à la publication du règlement fixant les modalités d'application de la loi pour les professions autres que l'agriculture, « des décrets pris après consultation des syndicats « patronaux des professions et régions intéressées détermineront les délais dans lesquels les dispositions du « présent chapitre entreront en vigueur dans les diverses « professions ou catégories professionnelles ou, dans une « même profession ou catégorie professionnelle, pour « certaines régions ou même pour certains employeurs « n'occupant qu'un nombre limité d'ouvriers et d'employés. ».

Et, de même, l'alinéa 2 de l'art. 74 j) prévoit que, postérieurement à la publication du règlement spécial à

(1) Cf. le rapport de M. Darteyre, présenté au nom de la Commission Sénatoriale de l'Agriculture.

la profession agricole, « des décrets détermineront les
« délais dans lesquels les dispositions du présent article
« entreront en vigueur, suivant les régions, les diverses
« catégories de la profession et l'importance de l'explo-
« tation. »

On voit que les pouvoirs laissés à l'Administration pour la fixation des délais de mise en vigueur ne comportent aucune limite ; certes, l'art. 8 de la loi stipule bien :
« les dispositions de la présente loi entreront en vigueur
« trois mois après la publication du règlement d'adminis-
« tration publique prévu à l'art. 74 g), et, pour les exploi-
« tations agricoles, trois mois après la promulgation du
« règlement d'administration publique prévu à l'arti-
« cle 74 j) ». Mais cet article ne recevra d'application que dans les professions et entreprises pour lesquelles les décrets simples prévus aux articles 74 h) et 74 j) al. 2 n'auront pas fixé de délais plus longs. Remarquons, d'autre part, qu'aucun délai n'a été imparti pour la publication des deux règlements d'administration publique, si bien qu'il serait loisible à l'Administration de différer *sine die* la mise en vigueur de la loi. Mais tel n'a pas été le vœu du législateur et telle ne sera pas, sans doute, la politique de l'Administration. En tous cas, cette dernière sera seule juge de l'étendue des délais de mise en vigueur et on peut seulement supposer qu'elle appliquera la loi d'abord aux professions qui pratiquent déjà et dans les régions où fonctionnent actuellement les allocations familiales, et ce en commençant par les entreprises les plus importantes, de façon à ménager le petit commerce et l'artisanat (lequel, rappelons-le, est en principe assujéti à la loi). Quant à l'extension à la profession agricole, si elle était réalisée conformément au vœu de la Commission des allocations familiales au Ministère de l'Agriculture, elle le serait par étapes déterminées selon les régions,

en commençant par les salariés agricoles et, pour ceux-ci, par les exploitations les plus importantes, et en s'achevant par les fermiers, métayers et même petits propriétaires exploitants (1).

(1) Les pouvoirs de l'Administration dans la fixation des délais de mise en vigueur de la loi du 11 Mars 1932 sont bien plus considérables que ceux laissés au Gouvernement Royal en Belgique : la loi du 4 Août 1930, en effet, a prévu une date extrême pour son application (1^{er} Juillet 1932), et c'est seulement dans cette limite fixée expressément par le législateur que le Roi a pu, par des Arrêtés, échelonner les dates d'entrée en vigueur selon les catégories d'assujettis.

c) Collaboration entre l'Administration et les intéressés

C'est une des marques de notre droit public moderne que la collaboration, chaque jour plus fréquente et plus étroite, entre l'Administration et les intéressés. On ne saurait redouter à cet égard un énervement de l'autorité ou un démembrement de la puissance publique ; l'administration étant faite pour les « usagers », — selon le vocable à la mode —, il est légitime que ces derniers soient consultés pour l'élaboration des mesures réglementaires qui les concernent, à condition toutefois qu'il s'agisse seulement d'une « consultation » et non d'une participation à la décision. En outre, il est logique que les autorités administratives s'assurent la collaboration de « techniciens », — pour employer un autre terme en vogue —, puisque le Parlement s'est dessaisi en leur faveur d'une partie de ses pouvoirs en raison précisément de l'insuffisance de ses connaissances techniques.

En l'espèce, cette collaboration se manifeste sous une double forme. Elle résulte, en premier lieu, des avis donnés à titre consultatif par les organismes chargés de la représentation des intérêts : ainsi le règlement d'administration publique spécial à l'agriculture sera « rendu après consultation des chambres d'agriculture » (1) et les décrets simples pris, en application de l'article 74 h), pour fixer les divers délais de mise en vigueur de la loi devront être

(1) Art. 74 j) alinéa 1, déjà cité.

rendus sur l'avis des syndicats patronaux intéressés (1), et le rapporteur de la Commission de Prévoyance du Sénat a même indiqué (p. 30) que « le Ministre du Travail ne manquera pas, sans y être contraint par le texte, de rechercher également l'avis des syndicats ouvriers qui sera pour lui un élément d'information utile ».

La collaboration des intéressés se manifeste, en second lieu, par leur participation dans la composition d'une Commission Supérieure. « Il est institué », dit l'art. 74 k), « auprès du Ministre du Travail une Commission supérieure des allocations familiales. Cette Commission donne son avis sur les règlements d'administration publique et les décrets prévus par les articles 74 b), 74 g), 74 h), 74 j), ainsi que sur la fixation des taux prévus par l'article 74 c), et sur les autorisations exceptionnelles prévues par l'article 74 f). » La création de cet organisme, qui avait été projetée par le texte du Gouvernement puis rejetée par la Commission de Prévoyance de la Chambre, a finalement été reprise dans le texte définitif, afin de mettre le Ministre en contact direct avec les hommes de pratique, dans une matière où, volontairement, le législateur a laissé à l'initiative privée toute sa liberté d'action (2).

Sa composition n'est pas fixée par le texte de loi, mais il y a tout lieu de penser qu'elle sera analogue à celle de la commission préparatoire instituée auprès du Ministre du Travail par arrêté du 26 Janvier 1929 (3), laquelle

(1) L'art. 74 j) al. 2, qui prévoit des décrets analogues pour la mise en vigueur de la loi dans l'agriculture, ne précise pas que la consultation des syndicats patronaux est obligatoire. Comme l'objet de ces décrets ne se confond pas avec celui du règlement d'administration publique, on peut voir là une omission fâcheuse du législateur.

(2) Cf. le Rapport présenté par M. Duval-Arnould au nom de la Commission du Travail de la Chambre.

(3) Cf. *supra*, Chap. I, p. 44.

comprenait dans la proportion d'un tiers, rappelons-le, des représentants des caisses de compensation et des entreprises répartissant directement des allocations familiales. Notons cependant que cette commission préparatoire ne comprenait pas de représentants des organismes agricoles, car un arrêté du Ministre de l'Agriculture, en date du 28 Août 1925, avait, comme nous l'avons déjà dit (1), institué une « Commission des allocations familiales dans l'agriculture », fonctionnant auprès du Service de la main-d'œuvre et de l'immigration agricole. Mais ce dernier organisme est appelé probablement à disparaître puisque la Commission Supérieure, créée par la loi du 11 Mars 1932, a dans ses attributions l'application de la loi à la profession agricole ; il importerait donc d'introduire dans la nouvelle Commission des représentants des Caisses agricoles. Ses attributions, d'autre part, seront purement consultatives et ses avis ne lieront pas le Ministre (2), mais, par sa composition et aussi par les enquêtes qu'elle ne manquera pas de faire auprès du Comité Central des allocations familiales, elle constituera un précieux organe de liaison entre les intéressés et l'Administration chargée d'adapter la loi aux conditions diverses des professions et des entreprises et d'étendre progressivement son application à l'ensemble des employeurs assujettis.

(1) V. *supra*, 51.

(2) Cp. la Commission créée en Belgique par l'art. 15 de la loi du 4 Août 1930, dont la composition est paritaire (5 représentants des chefs d'entreprises et 5 représentants des travailleurs) et dont parfois les avis doivent être conformes (art. 8 § 6 et art. 34).

SECTION II -

Les Bénéficiaires de la loi

La loi du 11 Mars 1932 qui s'applique à la généralité des employeurs, comme on l'a vu, étend son bénéfice à l'ensemble des ouvriers et employés chargés de famille. Nous aurons donc à définir, d'une part, le statut des ouvriers et employés « *attributaires* », c'est-à-dire des travailleurs du chef duquel les prestations sont allouées et, d'autre part, celui des personnes « *bénéficiaires* » *stricto sensu* ou, en d'autres termes, des enfants dont les besoins motivent le versement des allocations.

§ 1. — Les travailleurs attributaires

Une double condition doit être remplie par les travailleurs pour que puissent leur être attribuées des allocations familiales : ils doivent être occupés par un employeur assujetti et ils doivent être salariés ; ces deux conditions sont nécessaires, mais elles sont suffisantes et la loi ne distingue pas entre employés et ouvriers et n'impose ni limite maxima de salaire, ni possession de la nationalité française, ni travail « habituel » (du chef du salarié) (1).



L'étude de la première condition ne retiendra pas longtemps notre attention, car elle ne comporte pas de difficultés : seul peut prétendre aux avantages conférés par la loi celui qui travaille *au compte d'un employeur assujetti*. Cette affirmation ne résulte pas d'une disposition explicite de la loi, mais des principes généraux qui ont guidé le législateur et qui peuvent ainsi se formuler : pas de prestation sans participation patronale correspondante. Ainsi un compagnon, embauché occasionnellement par un petit artisan exerçant son industrie généralement seul pour exécuter un travail urgent, ne pourra

(1) Bien entendu, il y aurait lieu, dès maintenant, d'ajouter aux conditions nécessaires pour avoir droit à l'attribution des allocations, l'existence de charges de famille, si nous ne devons pas consacrer le paragraphe suivant au statut des enfants « bénéficiaires » *stricto sensu*.

toucher aucune allocation, même s'il remplit par ailleurs la seconde condition exigée par la loi.



Ce sont les *salariés* seuls qui peuvent être attributaires. Malheureusement le législateur a omis de définir les travailleurs qu'il désigne sous le nom de « salariés ». On ne saurait d'ailleurs affirmer que cette omission soit purement involontaire, car on relève la même imprécision dans une loi antérieure, de date récente, sur les assurances sociales, et il n'est pas vraisemblable de supposer que le Parlement ait ignoré, lors du vote de la loi du 11 Mars 1932, les très grandes difficultés d'application suscitées déjà par l'absence de définition légale du salarié au regard des assurances sociales. Quoi qu'il en soit, nous devons, par suite du silence du législateur, chercher à définir le statut juridique du salarié en tenant compte à la fois des travaux préparatoires des lois sur les assurances sociales et sur les allocations familiales, de l'état actuel de la jurisprudence et de l'interprétation donnée par l'Administration de l'art. 1^{er} § 2 de la loi du 5 Avril 1928-30 Avril 1930 (1).

Les travaux préparatoires de la loi du 11 Mars 1932 ne fournissent pas d'indication très précise sur le sens dans lequel doit être entendu le terme « salarié » ; on ne peut guère mentionner que le rejet d'un amendement déposé le 13 Février 1929 par M. Charles Coutel, député (2), et

(1) Cet article s'applique à « tous les *salariés* de l'un ou de l'autre sexe, dont la rémunération totale annuelle ne dépasse pas... »

(2) V. annexe au rapport de M. Lerolle, député.

tendant à « assimiler aux salariés les voyageurs, placiers et représentants payés à la commission... » ; or cet amendement fut disjoint par la Chambre parce que « la question du statut des représentants de commerce est une question d'ordre général qui ne saurait être résolue de façon fragmentaire à l'occasion de la présente loi... » (1). On ne saurait, des termes cités, tirer aucune conclusion précise sur les intentions du législateur. Mais il n'est peut-être pas inutile de rechercher si ces intentions apparaissent plus nettement dans les documents parlementaires relatifs à la loi des assurances sociales et concernant la définition du salarié. « La condition du salarié », écrit le Docteur Chauveau dans son troisième rapport, « implique essentiellement des relations régulières de subordination du salarié à l'égard du patron, qui a la direction du travail, sans distinguer d'ailleurs suivant la durée ou la continuité du travail, ni suivant le mode de paiement ». La théorie ainsi exposée par le Rapporteur au Sénat de la loi des Assurances Sociales est donc fort nette ; cependant il est permis de se demander si elle exprime parfaitement le sentiment du législateur ; en effet, les divers rapports et avis déposés dans les deux Chambres ne sont pas sans présenter de multiples contradictions.

Faut-il alors chercher dans la jurisprudence la définition du salariat ? Ici encore, nous nous trouvons en présence d'hésitations et de contradictions. Les jugements et arrêts rendus en matière d'accidents du travail et de retraites ouvrières et paysannes paraissent admettre, tout comme le rapport cité du Docteur Chauveau, que la qualité de salarié implique un état de subordination personnelle, quels que soient d'ailleurs le mode de rémunération, la durée du travail, etc.. Mais la jurisprudence la plus récente, relative à la loi des assurances sociales,

(1) Rapport supplémentaire de M. Lerolle, p. 6.

paraît moins ferme et ses hésitations laissent prévoir, semble-t-il, une évolution prochaine (1).

C'est qu'en effet une autre théorie est soutenue pour la définition du salariat : au rapport de subordination personnelle, on veut substituer le lien de « dépendance économique ». Selon cette thèse, le salarié serait alors celui qui dépend économiquement de l'employeur pour le compte duquel il travaille, même s'il n'est pas placé sous sa subordination et sa direction effectives. Ces idées, qui ne sont pas neuves en doctrine (2), ont déjà reçu un commencement d'application pratique : elles inspirent manifestement les services administratifs chargés d'appliquer la loi des assurances sociales, ainsi qu'il ressort de la Circulaire du 23 Août 1930. On peut alors se demander si cette thèse ne sera pas également adoptée par l'Administration chargée de préparer les règlements d'administration publique sur les allocations familiales et de rédiger les circulaires ministérielles ultérieures.

Les conséquences pratiques de la définition juridique du salariat sont fort importantes. Ainsi les ouvriers à domicile devront bénéficier de la loi du 11 Mars 1932, en vertu de l'interprétation administrative, s'ils n'ont pas la responsabilité de leur travail, puisqu'ils sont en ce cas sous la dépendance économique de leur employeur (3) ; au contraire, d'après la conception soutenue dans le rapport cité du Docteur Chauveau et suivant la jurisprudence, les ouvriers à domicile ne pourraient en aucun cas préten-

(1) La Cour de Cassation va être incessamment appelée à trancher la question à propos de l'application de la loi des Assurances sociales aux ouvriers à domicile.

(2) Cf. Paul Cuche, « Du rapport de dépendance, élément constitutif du contrat de travail », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1913, p. 412.

(3) C'est la solution adoptée pour l'application de la loi des assurances sociales.

dre aux avantages de la loi, même s'ils n'assument pas la responsabilité de leur travail, puisqu'ils ne se trouvent jamais placés sous la subordination personnelle du patron.

La question se pose encore pour les façonniers : en application des mêmes principes, l'Administration étend à ces travailleurs le bénéfice de la loi des assurances sociales, lorsqu'ils reçoivent la matière première de leur employeur et qu'ils la lui rendent après transformation : par contre, ce bénéfice devrait leur être refusé, comme aussi le droit aux allocations familiales, si l'on adoptait la théorie du contrat de travail fondé sur la notion de subordination personnelle.

On voit donc que la notion de dépendance économique est plus compréhensive que l'autre. Elle a certes le défaut de faire découler la nature juridique d'un contrat de la situation économique des contractants. Mais la loi du 11 Mars 1932 n'est-elle pas une loi sociale et, pour son interprétation, ne faut-il pas s'attacher aux situations sociales plutôt qu'aux définitions juridiques ?



Etre salarié et travailler pour le compte d'un employeur assujetti sont les deux *seules* conditions exigées — du chef de l'attributaire — pour l'application de la loi sur les allocations familiales.

Notons tout d'abord que les employés sont explicitement assimilés aux ouvriers pour la jouissance des avantages de la loi (1). Le législateur a par là consacré

(1) Art. 74 a).

une pratique de plus en plus répandue des Caisses de compensation et, d'autre part, il a confirmé ainsi sa tendance certaine à assimiler les employés aux ouvriers pour le bénéfice des lois sociales (1).

D'autre part, la loi n'a pas imposé un maximum de salaire en deçà duquel seulement elle recevrait son application : la notion de travailleur « économiquement faible » n'a pas place ici, car les charges familiales entraînent un déséquilibre entre la situation du célibataire et celle du père de famille, quelles que soient les conditions de fortune. On voit la différence très grande qui sépare, à cet égard, la loi sur les allocations et la législation de l'assistance et même de la prévoyance.

Au point de vue de la nationalité de l'attributaire, la différence avec l'ensemble de la législation sociale est tout aussi marquée : la loi n'exige pas, en effet, la possession de la nationalité française. Elle est, sous ce rapport, plus libérale que la loi belge du 4 Août 1930 qui réserve ses avantages aux nationaux, afin « de ne pas ôter au Gouvernement une monnaie d'échange pour le jour où il aura à négocier avec les Etats étrangers en vue d'assurer le bénéfice des allocations familiales aux ouvriers belges travaillant hors des frontières » (2).

Enfin la loi du 11 Mars 1932 n'a pas spécifié que le travail du salarié dût être « habituel », à la différence de l'occupation du personnel au regard de l'employeur (3). En cela encore notre loi est plus libérale que celle du 4 Août 1930, dont l'art. 24 écarte les salariés « qui ne

(1) Ex. : loi du 9 Avril 1898 sur les accidents du travail étendue aux employés par la loi du 12 Avril 1906.

(2) Cf. travaux préparatoires. Mais il faut ajouter que la loi belge « autorise » les Caisses de compensation à étendre son bénéfice aux travailleurs étrangers.

(3) Cf. supra, p. 55 et art. 74 a) de la loi.

travaillent pas habituellement douze jours par mois au moins ». Mais le Règlement d'administration publique pourra, sans inconvénient, préciser que l'ouvrier ou l'employé n'aura droit à l'attribution des allocations familiales que s'il fournit régulièrement les heures ou journées de travail correspondant à un salaire quotidien normal (1).

La loi n'impose donc pas aux travailleurs des conditions très strictes pour leur ouvrir le droit aux allocations familiales. Mais nous n'avons examiné jusqu'à présent que les conditions exigées du chef des travailleurs attributaires. Il en est d'autres qui doivent être réalisées du chef des enfants bénéficiaires.

(1) Cf. en ce sens l'art. 7 du Règlement de la Caisse de Compensation du Bâtiment et des Travaux publics de Paris.

§ 2. — Les enfants bénéficiaires

Nous avons essayé de définir quels étaient les ouvriers et employés qui pouvaient prétendre aux avantages de la loi en raison de leur situation personnelle (emploi chez un patron assujetti, qualité de salarié). Mais il faut considérer aussi, cela va de soi, leur situation de famille, condition déterminante de l'allocation, et chercher à préciser les personnes dont les besoins motivent l'attribution des prestations et qui en sont véritablement les « bénéficiaires ». Le législateur, pour les désigner, a été guidé par un double souci : à la fois développer la natalité, dans l'intérêt supérieur du pays, et compenser en partie les charges supplémentaires occasionnées par l'entretien de la famille ; et il a tiré de ces deux notions des conséquences, parfois contradictoires, que nous allons indiquer.



Voulant *encourager le développement de la natalité* en France, il n'a appelé au bénéfice de la loi que les enfants et descendants des travailleurs et il a imposé leur résidence en France.

Les enfants et descendants reconnus ou adoptifs et les pupilles jouissent des mêmes droits que les enfants

légitimes (1). Mais il n'en est pas de même de l'enfant naturel non reconnu, puisque ce dernier n'a pas, par définition, de parents connus au regard de la loi. Quant aux ascendants, aux collatéraux, aux jeunes frères et sœurs qui n'auraient pas droit aux allocations du chef de leurs parents et quant aux enfants recueillis, ils sont exclus du bénéfice de la loi, car leur admission ne constituerait pas une marque d'encouragement au développement de la natalité. On peut regretter que le législateur ait tiré d'une idée fort louable en soi une conséquence aussi rigoureuse, qui est en désharmonie avec la pratique suivie par de très nombreuses Caisses de compensation et aussi avec les dispositions les plus récentes de la législation fiscale tendant à assimiler aux descendants l'ensemble des personnes à charge (2). La loi belge, moins stricte, assimile aux enfants légitimes ou reconnus les enfants recueillis et les jeunes frères et sœurs sous certaines conditions (art. 20).

De l'idée d'encouragement au développement de la natalité en France, découle encore une conséquence, qui est l'obligation de résidence en France pour les enfants bénéficiaires (3). En fait, cette disposition de l'art. 74 *a*) vise surtout les enfants de travailleurs étrangers ; ceux-ci, nous l'avons vu, sont admis au bénéfice des allocations, mais il eût été excessif de leur verser des prestations pour

(1) Art. 74 *b*) al. 1.

(2) Citons, par exemple, l'art. 82 du décret codifié des Impôts sur les revenus, qui considérait comme personnes à charge les descendants mineurs et les ascendants de plus de 70 ans ou infirmes, et qui a été modifié, par la loi du 31 Mars 1930, en faveur des collatéraux et des personnes ayant élevé le contribuable, âgés de plus de 70 ans ou infirmes.

(3) L'expression de « résidence en France » doit être entendue dans un sens étroit ; l'enfant doit résider sur le territoire de la métropole à l'exclusion de l'Algérie et des dépendances de la France d'outre-mer. (V. Débats Parlementaires, Sénat, 1932, p. 41, au sujet d'une proposition d'amendement émanant de M. Viollette).

des descendants qui ne seraient susceptibles de rendre ultérieurement aucun service au pays.



Mais la loi sur les allocations familiales met en pratique une autre idée dont les effets ne sont pas tous en accord avec ceux qui découlent de la notion précédente : on veut apporter au travailleur une *compensation partielle aux charges supplémentaires* occasionnées par l'entretien d'une famille. Animé de cette préoccupation, le législateur n'envisage plus, comme tout à l'heure, les intérêts supérieurs du pays et ses besoins futurs de main-d'œuvre, mais par contre il prend en considération la situation digne d'intérêt du chef de famille et ses besoins présents d'argent. Il en résulte une double conséquence : la première, qui est favorable au travailleur ; la seconde, qui apporte une limitation à ses droits.

Puisque l'allocation familiale est destinée à compenser une partie des charges afférentes à l'entretien de la famille, elle est due pour tout enfant à charge à partir du premier et même pour l'enfant unique (1). Elle n'a pas le caractère d'une récompense donnée à ceux qui déjà possèdent plusieurs enfants. En cela, la loi du 11 Mars 1932 s'écarte délibérément de toutes nos lois d'assistance à la famille nombreuse qui ne bénéficient qu'aux pères d'au moins 2, 3 ou même 4 enfants. On aperçoit, d'ailleurs, qu'il y a quelque anomalie à accorder des allocations à tout enfant à charge, — fût-il unique —, et à les refuser

(1) La question du taux progressif, calculé en fonction du nombre des enfants à charge, sera étudiée ultérieurement. (V. infra, Chap. III, p. 99.)

aux ascendants et autres personnes à la charge du travailleur. Quoi qu'il en soit, la notion de prestations allouées en contre-partie de charges supplémentaires se traduit par une mesure fort avantageuse pour le salarié.

Mais cette notion implique une autre conséquence qui apporte, au contraire, une limitation à ses droits : les charges de famille que les allocations ont pour objet de soulager doivent être assumées effectivement, réellement, par le travailleur. Dès qu'elles disparaissent, les prestations cessent d'être dues. Ainsi, en application de ce principe, un enfant qui serait élevé dans un établissement de bienfaisance ne devrait pas avoir droit aux allocations familiales (1). De même l'enfant, parvenu à l'âge auquel il peut contribuer à ses dépenses d'entretien et auquel, par conséquent, il cesse de constituer une véritable charge pour sa famille, perd par là même tout droit aux allocations. A cet égard, le législateur a fixé une sorte de présomption irréfragable touchant l'âge auquel l'enfant cesse d'être à charge : il l'a fait coïncider avec l'âge de l'obligation scolaire (actuellement 13 ans) (2). Toutefois, lorsqu'il est établi que l'enfant continue, après cet âge, à être à charge, soit parce qu'il poursuit ses études ou qu'il est placé en apprentissage sous garantie d'un contrat écrit, soit parce qu'il est atteint d'infirmité ou de maladie chronique le mettant dans l'impossibilité constatée de se livrer à aucun travail salarié, le droit à l'allocation est maintenu jusqu'à 16 ans (3). Cette limite de 16 ans peut

(1) Ce point n'est pas traité dans la loi, mais il pourrait utilement être précisé dans le Règlement d'administration publique.

(2) Mais la loi ne précise pas que la fréquentation de l'école devra être effective. Il faut espérer que le Règlement en fera une condition du droit aux allocations, s'inspirant d'ailleurs en ce sens de l'article 1 § 4 de l'arrêté-type du 28 Août 1923, pris en application de la loi du 19 Déc. 1922.

(3) Le Règlement, prévu à l'art. 74 g), déterminera les justifications à fournir dans ces cas.

paraître quelque peu arbitraire : en effet, elle ne permet pas d'achever des études un peu sérieuses et, ce qui est plus grave, elle ne se conçoit pas à l'égard des enfants infirmes et incurables (1).

Mais c'est là une critique de détail et l'idée dont procède la fixation d'un âge limite est parfaitement conforme à l'un des objets que s'est proposés le législateur : apporter une compensation aux charges effectivement supportées par le chef de famille. A cette préoccupation s'ajoute, nous le savons, le souci d'encourager le développement de la natalité, et c'est pour atteindre ces deux buts que la loi du 11 Mars 1932 a fixé le statut des « bénéficiaires ». Elle confère ainsi à la grande masse des travailleurs chargés de famille le droit de percevoir des allocations dues par la généralité des employeurs.

(1) La loi belge, art. 19, porte à 18 ans la limite d'âge en cas d'études et n'en a fixé aucune pour les enfants infirmes effectivement à charge.

CHAPITRE III

LES PRESTATIONS LÉGALES

En déterminant la portée de la loi, nous avons fixé en quelque sorte son cadre. Il nous faut maintenant examiner son contenu : les prestations légalement dues aux ayants droit.

Mais, tandis que le législateur a considérablement étendu le champ d'application des allocations familiales par la généralisation obligatoire de l'institution, il a limité, quant aux prestations exigibles, l'obligation imposée aux employeurs à une partie seulement des prestations que ceux-ci allouaient précédemment sous le régime de la liberté.

Cette apparente contradiction s'explique d'ailleurs fort logiquement : il fallait, pour que l'obligation pût être facilement supportée, qu'elle ne fût pas trop lourde. Et c'est pourquoi les allocations légalement obligatoires n'englobent pas l'ensemble des prestations qui jusqu'à présent ont pu être bénévolement accordées aux ouvriers et aux employés (1). Nous limiterons donc notre étude aux seules allocations que la loi du 11 Mars 1932 a rendu obligatoires, en cherchant d'abord à dégager leur *nature juridique* avant de rechercher les diverses *conséquences pratiques* qui découlent de celle-ci et d'examiner les questions que soulève leur *cumul* avec d'autres prestations.

(1) Rappelons, d'ailleurs que les prestations obligatoirement allouées par certains employeurs liés par des stipulations contractuelles avec la puissance publique ont été, de même limitées dans leur nature et leur montant (V. supra, Chap. I, p. 35).

SECTION I

Objet et nature juridique des prestations légales

Le législateur n'a pas cru devoir définir *l'objet* des « allocations familiales ». La loi du 19 Décembre 1922 et les décrets du 13 Juillet 1923 n'étaient, du reste, pas plus explicites ; mais la circulaire du 4 Septembre 1923 a dégagé le sens de cette expression, et il n'est pas douteux que le législateur de 1932 a eu l'intention de confirmer l'interprétation administrative. Aussi peut-on affirmer qu'il s'agit d'allocations dites « d'entretien », ou encore « mensuelles », à l'exclusion des « primes » versées à l'occasion d'un événement particulier (grossesse, naissance, allaitement, etc...). Cette délimitation de l'objet des prestations obligatoires se conçoit d'ailleurs parfaitement si l'on tient compte à la fois des avantages que conférait déjà à la famille l'ensemble de la législation antérieure et, d'autre part, des lacunes qu'elle comportait : nous avons, en effet, signalé plus haut (1) que diverses lois sociales attribuaient des prestations à l'occasion de certains événements exceptionnels, de certains risques (2), mais qu'il importait aussi d'alléger, par le versement d'allocations périodiques, les charges d'entretien

(1) V. *supra*, Introduction, pp. 7, 9 et 18.

(2) Rappelons notamment la loi du 17 Juin 1913 sur l'assistance aux femmes en couches et celle des 5 Avril 1928 - 30 Avril 1930 sur les assurances sociales, majorant l'indemnité journalière versée en cas de maladie, d'invalidité, etc...

qui grèvent d'une façon normale et constante le budget de la famille. Or les lois d'assistance ou d'« aide nationale » des 14 Juillet 1913 et 22 Juillet 1923 qui accordent ces prestations périodiques ont un champ d'application forcément trop restreint ; c'est donc pour les compléter que le législateur a institué des allocations familiales obligatoires, attribuées sous la forme de sommes périodiquement versées aux salariés chargés de famille pour faire face aux frais d'entretien de leurs enfants.

Tel est l'objet des prestations légales. Mais quelle en est la *nature juridique* ? La question présente un grand intérêt, car de sa solution doivent dépendre de nombreuses et importantes conséquences pratiques. Mais trouver une expression juridique de l'allocation familiale qui puisse rendre compte du régime légal actuel est un problème délicat à résoudre, car les théories soutenues sont multiples et contradictoires, la jurisprudence hésitante et la loi assez peu explicite.



On a pu soutenir que l'allocation avait le caractère juridique d'une *libéralité*. En effet, a-t-on dit, l'employeur chiffre seul l'importance de cette prestation ; il en fixe lui-même les modalités et peut librement en cesser le versement, s'il le désire (1). Il faut convenir que c'est bien ainsi que l'institution a été établie à l'origine, c'est-

(1) M. Bonvoisin, en 1921, a usé d'une formule qui ne manquait pas de subtilité, en disant que l'allocation familiale constituait une « libéralité patronale *morale*ment obligatoire » (Rapport présenté au 1^{er} Congrès National des Allocations familiales tenu à Paris le 4 Juillet 1921).

à-dire à la fin du siècle dernier et jusque vers 1916. Mais, depuis lors, le versement de l'allocation n'a plus présenté aussi nettement les apparences d'une donation ; souvent il a fait l'objet de discussions entre les employeurs et leur personnel et même il a pu être stipulé dans des conventions collectives (1) ou dans des contrats de travail individuels. Et surtout, comment admettre la théorie de la libéralité sous un régime d'obligation légale ? Il semble qu'il y ait une incompatibilité absolue entre les deux notions de libéralité et d'obligation ; et cet argument paraît suffire à réfuter la théorie considérée, sans qu'il nous soit besoin d'examiner les autres critiques qu'elle suscite.

Aussi bien a-t-on cherché un autre cadre juridique dans lequel puisse mieux s'adapter l'institution des allocations familiales et des auteurs considérables ont voulu *assimiler ces prestations au salaire*. En effet, disent-ils, la dignité ouvrière ne peut s'accommoder d'une libéralité, d'une donation reçue sans contre-prestation ; le sentiment de charité, l'idée d'assistance n'ont pas place dans les rapports entre employeurs et salariés. L'allocation, dont la charge incombe au seul patron, est liée à la qualité de salarié et à l'exécution d'un travail. Comment alors ne pas l'assimiler au salaire ? (2).

Cette théorie est extrêmement séduisante ; elle tient compte de la dignité morale du travailleur et elle s'appuie sur des arguments juridiques solides. Cependant elle n'est pas sans soulever d'objections. Le salaire, en effet,

(1) V. notamment la Convention collective conclue avec le Syndicat des Mécaniciens de l'Isère, en 1918 (Cf. *supra*, Chap. I, p. 24, note 3).

(2) « L'allocation familiale », écrit M. Roger Picard dans les Documents du Travail (Juin 1923), « apparaît nettement, à ses débuts, comme un accessoire du salaire, ayant la même cause juridique que lui et le suivant dans toutes ses conditions ».

est la rémunération du travail ; le taux de l'un varie avec la productivité de l'autre, et le progrès de la rationalisation a précisément été d'adapter de façon de plus en plus parfaite la rémunération de l'ouvrier à la productivité de son travail. C'est ainsi qu'au salaire à l'heure s'est peu à peu substitué le salaire aux pièces, en vue « de déterminer, avec une exactitude croissante, le taux rigoureusement précis de la rémunération correspondant à chaque effort fourni » (1). On peut de même voir dans la participation des ouvriers aux bénéfices un moyen de proportionner leur rémunération à la productivité du travail qu'ils ont fourni au cours de l'exercice envisagé. Ainsi le salaire tend à représenter, à un degré sans cesse croissant, l'équivalent exact du travail effectué. Et cette tendance économique est entièrement conforme aux principes juridiques qu'affirmait en 1913 M. Sarrut : « Le travail et le salaire sont réciproquement la cause juridique l'un de l'autre » (2).

Au contraire, l'allocation familiale n'est pas la rémunération du travail, car elle ne varie pas avec lui. A charges de famille égales, elle sera identique quelle que soit la valeur du travail exécuté et, par contre, à travail égal, elle augmentera en fonction des charges de famille. Une autre raison empêche qu'on puisse la considérer comme une prestation destinée à rémunérer le travail fourni : le mécanisme de compensation, — sur lequel repose le fonctionnement du régime nouveau —, implique que certains employeurs peuvent éventuellement supporter une partie des dépenses afférentes aux allocations versées par d'autres patrons ; il est impossible alors d'admettre que ceux-là rémunèrent un travail fourni au profit de

(1) Bonvoisin et Maignan, loc. cit., p. 226. — Cf. également Roger Picard « Le Salaire et ses compléments », p. 41.

(2) Note sous Cass. 8 Déc. 1913, D. P. 17. 1. 5.

ceux-ci (1). Et on arrive ainsi à cette conclusion que l'allocation n'a pas sa cause juridique dans l'exécution du travail et que, par conséquent, elle n'est pas de même nature que le salaire.



En effet, la *cause juridique* de l'allocation est la *charge familiale*, et non pas le travail. S'il en était autrement, comment expliquerait-on que l'allocation variât avec le nombre des enfants à charge et ne fût pas fonction de la valeur des services rendus ? Ce n'est pas à dire, d'ailleurs, que l'exécution du travail soit sans lien avec le versement de l'allocation, bien qu'il n'y ait pas entre ces deux prestations un rapport de cause à effet : l'allocation, en effet, est attribuée à l'*occasion du travail* ; celui-ci en constitue donc, en principe, la *condition* essentielle. D'autre part, l'allocation familiale semble former elle aussi la condition du travail, en ce sens que si le salarié ne recevait pas l'allocation promise il serait en droit de ne pas exécuter son contrat de travail. En d'autres termes, l'allocation serait l'effet d'une *stipulation pour autrui* (2) : l'ouvrier ou employé stipulerait de son patron le versement de cette prestation au profit d'un tiers bénéficiaire — l'enfant à charge. La stipulation serait valable, conformément aux dispositions de l'article 1121 du Code Civil, puisqu'elle serait la condition d'une stipulation principale, faite par le salarié pour lui-même et portant sur l'exécution du travail moyennant salaire.

Cette application nouvelle de l'article 1121 permettrait de rendre compte fort bien de l'institution des alloca-

(1) En ce sens, Bonvoisin et Maignan, loc. cit. p. 227.

(2) En ce sens, P. Richemond, Revue d'Economie Politique, Sept. 1920 ; Bonvoisin et Maignan, loc. cit., p. 246. — Rapprocher Roger Picard, Les Documents du Travail, Octobre 1923, pp. 246 sq.

tions familiales. En effet, elle implique que le bénéficiaire est non pas le salarié mais l'enfant, lequel possède le droit à l'allocation bien qu'il ne puisse l'exercer lui-même, étant mineur et incapable ; or cette idée est conforme aux principes qui régissent les allocations familiales. En outre, cette théorie a le mérite de tenir compte du double caractère des prestations : avoir pour cause juridique la charge familiale et pour condition essentielle l'exécution du travail. Sa mise en pratique constituerait, d'autre part, un exemple nouveau de la très grande extension donnée à l'art. 1121 depuis quelques années par la jurisprudence. Ainsi les tribunaux judiciaires considèrent comme des stipulations pour autrui les contrats d'assurance sur la vie (1), ou encore les stipulations faites dans le contrat de transport par l'expéditeur au profit du destinataire (2). Les tribunaux administratifs, eux aussi, font de fréquentes applications de l'art. 1121, à l'occasion notamment des stipulations insérées dans les marchés de travaux publics par l'administration au profit des ouvriers de l'entrepreneur, ou encore à l'égard des clauses du contrat de concession qui sont stipulées du concessionnaire par l'autorité concédante au profit des usagers du service (3).

Mais les tribunaux, qui ont fait cet effort d'adaptation en des matières fort diverses, le feront-ils aussi à l'occasion des allocations familiales ?



La *jurisprudence*, en présence de l'institution des allocations familiales, est encore extrêmement hésitante.

(1) Nancy, 17 Janvier 1888, D. P. 89. 2. 153, et nombreux autres arrêts ultérieurs rendus dans le même sens.

(2) Paris, 28 Avril 1920, D. P. 1920, 2. 59.

(3) Conseil d'Etat, 29 Octobre 1920, Gay.

Certains jugements et arrêts assimilent l'allocation au salaire seulement lorsqu'elle est stipulée dans le contrat de travail ou le règlement d'atelier (1). D'autres décident de l'assimilation dans tous les cas (2). D'autres encore considèrent l'allocation comme une pure libéralité (3). Enfin un jugement du Tribunal de la Loire, Section de Saint-Etienne (4), indique que « ces allocations... paraissent, au moins pour partie, être une stipulation pour autrui de la part du père traitant et acceptant pour ses enfants ». On voit qu'il n'y a pas unité de jurisprudence. Peut-on même parler d'une tendance en faveur de l'adoption de l'une ou l'autre des théories en présence ? Il serait bien difficile de le prédire, mais il n'est pas interdit de penser que la thèse de la stipulation pour autrui, soutenue pour la première fois dans un jugement de 1930, gagnera du terrain au détriment de la théorie qui fait de l'allocation une libéralité pure et simple et qui est incompatible avec l'institution d'un régime légal obligatoire, et au détriment aussi de la théorie de l'assimilation au salaire, laquelle semble condamnée par le législateur.

En effet, le *législateur* paraît vouloir rejeter la thèse de l'assimilation de l'allocation au salaire. Déjà plusieurs dispositions législatives ont marqué nettement la distinction entre ces deux catégories de prestations ; nous les étudierons un peu plus loin, aussi citerons-nous seulement la loi du 27 Juillet 1921, modifiée par celle du 4 Août 1930, déclarant les allocations incessibles et insai-

(1) En ce sens : Cass. 30 Oct. 1929. — Tribunal de la Nièvre, 12 Fév. 1930. — Cour d'appel de Bourges, 13 Janvier 1931, etc.

(2) Cour d'appel de Nancy, 30 Nov. 1929. — Tribunal du Nord, Section de Dunkerque, 23 Juillet 1930, etc.

(3) Tribunal du Rhône, 30 Mai 1928. — Tribunal du Nord, Section de Valenciennes, 16 Nov. 1928. — Cour d'appel de Lyon, 14 Février 1929.

(4) Tribunal de la Loire, Section de Saint-Etienne, 9 Août 1930.

sissables et plusieurs dispositions fiscales exonérant les allocations familiales, ainsi que l'art. 74 d) al. 2 de la loi du 11 Mars 1932 qui maintient dans leur intégralité les allocations en cas d'accident du travail. Ne pourrait-on toutefois être tenté de croire que cette dernière loi entend assimiler au salaire les allocations qu'elle rend obligatoires puisqu'en vertu de son article 1^{er} elle est insérée dans le Livre I^{er} du Code du Travail, au Titre III, intitulé : « Du salaire » ? Il n'en est rien et l'exposé des motifs s'exprime ainsi : « Encore que soit controversée la question de savoir si les allocations familiales constituent, ou non, un complément de salaire, c'est avec le salaire qu'elles ont le plus d'affinités » ; il ne s'agit donc pas d'assimilation, mais seulement d'« affinités », ce qui d'ailleurs n'est pas niable. D'autre part, le rapport de M. François Saint-Maur au Sénat précise la question en ces termes (1) : « C'est dans les chapitres consacrés au salaire que prend place le chapitre nouveau [des allocations familiales]. Il n'en faut pas conclure que la loi entende assimiler les allocations au salaire et la loi a évité le terme, dont parfois on a usé, de « sursalaire familial ». En effet, il y a des différences profondes entre le salaire et les allocations et une assimilation entre eux serait juridiquement et économiquement erronée : le salaire est la rémunération propre du travail ; l'allocation ne rémunère pas le travail ; c'est une prestation fournie en considération seulement des charges de famille et pour y faire face ; mais elle n'en est pas moins fournie à l'occasion du travail et il était logique de placer les dispositions envisagées au titre du Code du Travail qui envisage le salaire (2).

(1) Rapport cité, p. 24.

(2) La loi belge est encore plus nette en ce qui concerne la nature juridique des allocations familiales, car l'art. 37 précise que « les allocations et primes ne constituent, à aucun titre, un supplément de salaire ».

Les travaux préparatoires de la loi du 11 Mars 1932 permettent ainsi de présumer que le législateur a entendu consacrer la distinction entre le salaire et l'allocation familiale, cette dernière prestation ayant pour *cause* juridique la *charge familiale* et le *travail* n'en étant que la *condition*. C'est donc à ces deux idées que nous allons essayer de rattacher toute une série de conséquences pratiques découlant de la nature juridique de l'allocation.

SECTION II

Les conséquences pratiques de la nature juridique des prestations légales

Ces conséquences, qui ont été précisées par le législateur ou qui se déduisent implicitement des principes généraux, découlent du double caractère des allocations que l'on peut ainsi exprimer : c'est la charge familiale qui constitue la *cause* juridique des prestations, et l'exécution du travail en forme la *condition* essentielle.

§ 1. — La charge familiale est la cause juridique de l'allocation. Conséquences pratiques

De ce que les allocations ont pour cause la charge familiale et non pas l'exécution du travail, il résulte qu'elles présentent avec le salaire de très notables différences dans les modes d'évaluation et de fixation de leur *montant*, ainsi que dans leurs conditions de *perception* et de *jouissance*.



Le montant de l'allocation est évalué, en vertu d'un principe fondamental, d'après l'importance des charges de famille : à charges égales, prestations égales. Le taux du salaire perçu, de même qu'il n'influe pas sur la détermination des travailleurs bénéficiaires (1), n'influe pas non plus sur le montant de l'allocation servie, et l'unique élément du calcul du taux des prestations est le nombre des personnes à charge. Ceci ne veut pas dire, d'ailleurs, que le montant global de l'allocation doive être directement proportionnel au nombre des enfants : le taux des prestations peut être progressif, c'est-à-dire être plus élevé

(1) V. *supra*, Chap. II, p. 81.

pour le deuxième enfant que pour le premier, plus élevé encore pour le troisième que pour le second, et ainsi de suite. En effet, la charge supplémentaire qu'occasionne l'entretien d'un enfant est d'autant plus lourde que la famille est plus nombreuse et l'on tend, tout comme en matière fiscale, à préférer une justice effective à une égalité arithmétique et purement nominale. A vrai dire, ces idées n'ont pas été explicitement traduites dans la loi elle-même, mais elles se dégagent clairement des travaux préparatoires (1) et elles ont déjà inspiré les autorités administratives chargées d'appliquer la loi du 19 Décembre 1922 (2).

Les modalités de fixation des taux applicables ont été prévues par le législateur. Elles sont complètement étrangères aux règles qui président à la fixation des salaires : la détermination du montant de l'allocation ne saurait être, en effet, laissée à la discrétion des employeurs assujettis, sans que l'obligation risque d'être tout à fait illusoire. La loi de l'offre et de la demande ne doit pas jouer en cette matière et l'intervention des pouvoirs publics est indispensable. Mais sous quelle forme devait se manifester cette intervention ? Fallait-il chiffrer un minimum obligatoire dans le texte même de la loi ou confier ce soin à l'autorité administrative ? C'est cette deuxième solution qui a été adoptée par le législateur, afin de ne pas transformer un minimum légal en un maximum de

(1) V. notamment les documents parlementaires relatifs aux modifications apportées au texte initial de l'art. 74 *d*), en ce qui concerne le quantum de l'allocation supprimée lorsqu'un des enfants atteint la limite d'âge. (Avis présenté au nom de la Commission du Travail de la Chambre par M. Duval-Arnould, p. 10. — Rapport supplémentaire présenté au nom de la Commission d'Assurance de la Chambre par M. Lerolle, p. 3.)

(2) Cf. l'arrêté-type du Ministre du Travail du 28 Août 1923 concernant le Département de la Seine, art. 1^{er} § 4.

fait et pour éviter une sorte de cristallisation du chiffre des allocations (1).

La procédure organisée est tout entière dominée par un souci d'adaptation aux circonstances particulières et de lieu et de temps. Tout d'abord, adaptation aux conditions locales et professionnelles : en effet, l'allocation n'est pas un salaire, mais une aide donnée à la famille pour surmonter les difficultés d'existence ; or ces difficultés varient beaucoup selon que le travailleur réside dans un centre rural ou dans une grande cité industrielle ; en outre, dans un même lieu, les ouvriers faiblement rémunérés ont besoin d'une aide plus considérable que ceux qui touchent de gros salaires. C'est pourquoi « le taux « minimum de l'allocation afférente à chaque enfant est « déterminé par arrêté du Ministre du Travail, dans chaque département, soit pour l'ensemble des professions, « soit pour chaque catégorie professionnelle » (2). Ce sont d'ailleurs les mêmes règles que celles qui ont été établies par les décrets du 13 Juillet 1923 pris pour l'application de la loi du 19 Décembre 1922. Et, du reste, l'art. 74 c) al. 2 de la loi du 11 Mars 1932 précise que « ce taux minimum

(1) Au contraire les Propositions de lois Lerolle et Landry fixaient elles-mêmes les taux minima des allocations. D'après la première Proposition, les chiffres minima des allocations mensuelles étaient 25 frs. pour le premier enfant, 40 frs. pour le deuxième et 75 frs. pour le troisième. La Proposition Landry fixait le taux minimum des prestations à 1 fr. par jour ouvrable pour chacun des deux premiers enfants et à 1 fr. 50 pour chaque enfant au delà du second.

De même, la loi belge du 4 Août 1930 fixe, dans son article 18, les taux minima des allocations. Ils sont sensiblement analogues à ceux qui sont déjà pratiqués en France par les Caisses agréées en vertu de la loi de 1922, mais on peut remarquer toutefois que la progressivité du barème est plus grande. Notons d'ailleurs que, par une disposition originale (art. 36 de la loi), ces taux minima peuvent être réduits par les Caisses elles-mêmes, si l'expérience prouve que l'ensemble des recettes est insuffisant pour permettre l'application du barème légal.

(2) Loi du 11 Mars 1932, art. 74 c) al. 1.

« doit être égal dans chaque département et, s'il y a lieu, « pour chaque catégorie professionnelle au taux pratiqué « au moment de la promulgation de la présente loi par « les caisses de compensation déjà agréées » en vertu de la loi de 1922 (1).

Le législateur a voulu, par cette dernière disposition, relier en quelque sorte le régime nouveau à celui de la loi antérieure ; mais il n'a pu ainsi éviter une contradiction flagrante entre les termes de l'alinéa 1 et ceux de l'alinéa 2 de l'article 74 c). L'alinéa 1, en effet, prévoit que le taux minimum de l'allocation pourra, à l'intérieur du département, varier selon « chaque catégorie professionnelle » ; or ce taux minimum devra, d'après l'alinéa 2, « être égal » au taux pratiqué par les Caisses agréées fonctionnant dans l'industrie des Travaux publics. Mais comment un barème peut-il à la fois varier selon les catégories professionnelles et être égal à un autre barème uniforme ? Il y a là plus qu'une discussion subtile ou une contradiction apparente, car on peut craindre que l'Administration, appliquant l'alinéa 2 de l'article cité, généralise, pour l'ensemble des professions, des barèmes qui ont été fixés en tenant compte seulement des conditions propres aux entreprises de Travaux publics. On aboutirait ainsi à ce résultat, manifestement contraire au vœu du législateur : des industries qui déjà servent des allocations familiales pourront être astreintes à verser des

(1) Le taux actuellement pratiqué par les Caisses agréées varie, selon les départements, entre un minimum (la Corse) et un maximum (la Seine). Mais le barème moyen est approximativement le suivant :

Famille de 1 enfant :	20 fr.	par mois.
— 2 —	50 fr.	—
— 3 —	100 fr.	—
— 4 —	155 fr.	—
— 5 —	210 fr.	—
— 6 —	265 fr.	—

prestations d'un taux très supérieur à celui qu'elles pratiquent actuellement, au risque de grever à l'excès leurs frais généraux. Et cet inconvénient est d'autant plus à redouter que les barèmes déjà établis pour l'application de la loi de 1922 « ne s'inspirent pas toujours autant qu'il serait souhaitable des conditions locales et professionnelles » (1) dont font état les décrets du 13 Juillet 1923.

Mais si l'adaptation aux conditions locales et professionnelles, telle qu'a voulu la réaliser le législateur, n'est pas parfaite, qu'en est-il de l'adaptation aux circonstances variables avec le temps ? On a voulu, à cet égard, que le taux minimum, fixé par arrêtés ministériels, ne fût pas intangible et qu'il pût être élevé ou diminué par les caisses de compensation, de façon à se modeler sur les nécessités économiques (2). Aussi pourra-t-il « être révisé, « lorsque des variations dans le taux des allocations « familiales généralement pratiqué auront été constatées « dans le département ou la profession » (3). Mais ce texte est assez imprécis, car il n'indique pas la procédure à suivre. Sur le point de savoir quelle est l'autorité compétente pour réviser le barème, il ne peut certes y avoir de doute : ce sera le Ministre du Travail, puisque c'est à lui qu'incombe le soin d'en fixer le taux. Mais comment sera « constaté » le relèvement ou l'abaissement du taux « généralement pratiqué » ?

La loi du 11 Mars 1932 prévoit seulement (art. 74 *k*) que la Commission Supérieure sera appelée à émettre un avis sur ce point. Mais elle est muette sur le rôle des « Commissions locales ou régionales » qu'avaient créées les décrets du 13 Juillet 1923 et qui auraient pu avanta-

(1) Cf. IX^e Congrès National des allocations familiales, tenu à Tours le 28 Mai 1928, Rapport présenté par M. Bonvoisin.

(2) Cf. Débats Parlementaires, Sénat, 1932, p. 40.

(3) Art. 74 *c*) al. 3.

geusement renseigner la Commission Supérieure. Comme ces organismes sont appelés à disparaître lors de l'application effective du régime nouveau (1), il conviendrait que par une disposition expresse, le Règlement d'administration publique prévu par la loi de 1932 les maintint en vigueur ou les adaptât au système actuel. On pourrait souhaiter alors que ces Commissions consultatives fussent composées, non plus seulement de fonctionnaires, mais aussi de représentants des Caisses de compensation et peut-être même de délégués des travailleurs bénéficiaires (2).

Le maintien ou la réorganisation de ces organes consultatifs ne suffira d'ailleurs pas à rendre aisée la constatation des changements survenus dans les « taux généralement pratiqués ». Comment, en effet, définir la généralité d'application d'un taux ? On peut hésiter, pour déterminer la majorité des employeurs pratiquant un certain barème, entre plusieurs procédés : faudra-t-il notamment tenir compte du chiffre des effectifs d'ouvriers et employés occupés par les divers patrons, ou simplement considérer le nombre des employeurs quelle que soit l'importance de leur personnel ? Ces difficultés sont du même ordre que celles auxquelles s'est heurtée l'application de la loi du 29 Décembre 1923, sur le repos hebdomadaire et la fermeture obligatoire des magasins en cas d'accord syndical (3), et elles sont inhérentes aux diverses mesures qui peu à peu tendent à reconstituer le cadre des corporations.

Mais, quoi qu'il en soit, la loi du 11 Mars 1932 a voulu adapter le montant des allocations aux circonstances par-

(1) V. en effet supra, Chap. II, p. 49, au sujet de l'abrogation du régime en vigueur dans l'industrie des Travaux publics.

(2) Cf. en ce sens la Proposition Lerolle, art. 8.

(3) V. Conseil d'Etat, 27 Mai, 12 Juin et 17 Juillet 1925, D. P. 1925.3.73.

ticulières de temps et de lieu, et les règles qu'elle a établies en ce sens marquent une différence absolue avec les principes qui régissent la fixation des salaires.



La différence n'est pas moins accusée quant aux *conditions de perception* des allocations familiales, c'est-à-dire aux points de vue suivants : entre les mains de qui est opéré le versement ? quelles sont les modalités du paiement ? qui est chargé de l'effectuer ?

La personne entre les mains de laquelle est versée l'allocation n'est pas forcément le père de famille. En effet, puisque les prestations sont destinées à atténuer la charge d'entretien de la famille, il est logique qu'elles puissent être directement versées à la personne qui est effectivement chargée de l'éducation et de l'entretien des enfants, c'est-à-dire en général à la mère. Aussi la loi du 11 Mars 1932, après avoir décidé qu'en principe « l'allocation est due au père ou à l'ascendant », ajoute : « toutefois les caisses de compensation et autres institutions agréées par le Ministre du Travail pour le service des allocations familiales peuvent, dans leur règlement, décider que les allocations seront, dans tous les cas ou dans certains cas prévus, versées à la mère ou à la personne effectivement chargée de l'éducation de l'enfant » (1). Il y a là une dérogation aux principes de droit commun en vertu desquels le droit à l'allocation, appartenant à l'enfant mineur, devrait être exercé par le père. Le législateur a donc établi une délégation de

(1) Loi du 11 Mars 1932, art. 74 b) al. 3. La même solution est admise par la loi belge (art. 32, al. 2).

droit au profit de la mère de famille ou de la personne chargée de l'éducation de l'enfant, consacrant ainsi une pratique suivie par la plupart des Caisses. La différence essentielle qui sépare, à ce point de vue, les allocations familiales du salaire n'a pas besoin d'être soulignée.

Elle existe également à l'égard des modalités du paiement, bien que la loi du 11 Mars n'ait donné aucune précision à ce sujet. Il ne semble pas, en effet, qu'on puisse étendre aux allocations l'application de diverses dispositions législatives relatives aux modes de paiement des salaires. Tout d'abord, il n'est pas douteux que les allocations pourront être payées à une échéance distincte de celle qui est adoptée pour la perception des salaires. Déjà la Circulaire du 4 Septembre 1923, édictée pour l'application de la loi du 19 Décembre 1922, précisait la question en ces termes : « Il va sans dire que le compte des allocations dues à chaque ouvrier et employé pourra continuer à être arrêté à la fin de chaque mois... » (1) ; on peut ajouter que le paiement par mandat-poste est parfaitement licite, car il est le corollaire du versement de l'allocation entre les mains de la mère de famille. D'autre part, nous pensons que l'interdiction des économats (art. 43 du Code du Travail) ne peut concerner le paiement des allocations ; et l'article 45 du même Code, prohibant le paiement des salaires dans les débits de boisson ou magasins de vente, ne doit pas davantage, croyons-nous, trouver ici son application, non plus que la loi du 13 Juillet 1907 qui permet à la femme de saisir-arrêter le salaire du mari lorsque ce dernier ne subvient pas aux charges du ménage. Il aurait fallu une disposition expresse de la loi du 11 Mars 1932 pour rendre applicables à la matière les diverses mesures législatives qu'on vient

(1) Par contre, l'art. 44 du Code du Travail impose l'obligation de payer le *salaire* des ouvriers du commerce et de l'industrie au moins deux fois par mois.

de mentionner. C'est ce qu'a fait, d'ailleurs, le législateur belge : ainsi l'art. 42 de la loi du 4 Août 1930 soumet le paiement des allocations aux dispositions légales relatives à l'interdiction de payer le salaire dans les débits de boisson ; de même l'art. 32 de ladite loi, al. 3 et 4, se réfère expressément à un texte antérieur réglementant l'« opposition » qui peut être faite au paiement du salaire, s'il n'est pas utilisé pour les besoins de la famille. Au contraire, devant le silence du législateur français, force est d'écarter l'application de telles dispositions, en ce qui concerne les modalités de paiement des allocations familiales.

L'examen des conditions de perception de ces prestations soulève une dernière question : qui doit en effectuer le paiement, l'organisme de compensation ou bien ses adhérents en son nom et pour son compte ? La loi, ici non plus, n'apporte aucune précision ; mais il est très vraisemblable que le Règlement d'administration publique laissera aux employeurs la même latitude que les Décrets de 1923, encore que le paiement par la Caisse de Compensation soit de beaucoup le système préférable, celui qui marque le mieux la distinction si importante qu'on cherche à établir entre l'allocation et le salaire (1).



En ce qui concerne ses *conditions de jouissance*, l'allocation apparaît tout aussi distincte du salaire. Elle comporte, en effet, par rapport à celui-ci un véritable régime de faveur, qui résulte de nombreuses lois de nature diverse

(1) Cf. Malaquin, « L'organisation et le fonctionnement des Caisses de Compensation en matière d'allocations familiales », 1930, p. 124.

ou du texte même de la loi du 11 Mars 1932, ou qui découle des principes généraux fixant sa nature juridique.

En premier lieu, on remarque que d'appréciables immunités sont attachées à la jouissance des allocations. En droit civil, notamment, ces prestations ne constituent pas le gage des créanciers : elles sont insaisissables ; et, afin de mieux protéger encore la famille, le législateur les a déclarées également incessibles. Cette condition privilégiée de l'allocation avait déjà été fixée par la loi du 27 Juillet 1921, modifiée par celle du 4 Août 1930 (art. 61 et 62 du Code du Travail). Elle a été précisée à nouveau par deux articles de la loi du 11 Mars 1932 : « Les allocations familiales... sont incessibles et insaisissables, sauf « pour le paiement des dettes alimentaires prévues par « l'article 203 du Code Civil » (1). En droit fiscal également l'immunité recouvre l'allocation, laquelle ne constitue pas un revenu imposable. Ainsi en a décidé l'art. 1^{er} de la loi du 25 Juin 1920 (2) qui exonère les allocations familiales de l'impôt sur les traitements et salaires. De ce principe la loi de finances du 13 Juillet 1925 a tiré une conséquence logique : elle a, en créant la taxe d'apprentissage perçue sur le montant global des salaires versés, exonéré les allocations pour charges de famille servies par l'employeur. Une autre conséquence a été déduite par l'Administration, bien qu'aucun texte légal ne le précise : les allocations « ne doivent pas être comprises parmi les éléments à retenir en vue de l'assiette... de l'impôt général sur le revenu » (3).

(1) Loi du 11 Mars 1932, art. 4. L'article 74 d) al. 3 s'exprime dans des termes analogues.

(2) Cette disposition a été reproduite dans les lois de finances ultérieures et a été insérée dans le Décret de codification du 15 Octobre 1926 (art. 43).

(3) Réponse du Ministre des Finances à une question écrite, J. O., 29 Décembre 1922.

Le régime de faveur dont bénéficient les allocations familiales se manifeste d'une autre façon encore : ces prestations ne sont pas incluses dans le montant global du salaire, tel qu'il est déterminé en vertu de diverses lois sociales. Ainsi la loi des assurances sociales, qui limite son bénéfice aux seuls salariés dont la rémunération ne dépasse pas un certain taux, précise que les allocations n'entrent pas en compte pour la détermination de cette rémunération (1). Il faudrait aussi, semble-t-il, décider, malgré l'absence de texte légal, que l'allocation ne doit pas être incorporée dans le montant des salaires minima fixés conformément aux Décrets du 10 Août 1899, pour les ouvriers occupés dans les chantiers de Travaux publics, ou à la loi de 1915-1928, pour les ouvriers travaillant à domicile. C'est en ce sens, d'ailleurs, que s'est prononcé le législateur belge (2).

Enfin la distinction entre allocation et salaire apparaît plus nette encore dans un cas particulier, où le salaire cesse d'être versé et où cependant l'allocation est obligatoirement maintenue : lors d'un accident du travail. Il a été beaucoup écrit et beaucoup plaidé sur cette question avant que n'intervienne la loi du 11 Mars 1932. En effet de très nombreuses Caisses maintenaient, indéfiniment ou pour une durée variable, le droit aux allocations en cas d'accident du travail, et néanmoins, par une regrettable anomalie, de nombreux tribunaux tenaient compte du montant de ces prestations dans la fixation du « salaire de base » en fonction duquel sont calculées les rentes ou indemnités journalières. Le problème, au fond, est double : l'interruption ou la rupture du contrat de travail, consécutives à un accident professionnel, font-elles cesser

(1) Loi du 5 Avril 1928, modifiée par celle du 30 Avril 1930, art. 1^{er} §2.

(2) Loi du 4 Août 1930, art. 37, al. 2.

le droit aux allocations ? D'autre part, l'allocation, si elle est maintenue, doit-elle entrer en compte pour l'évaluation des indemnités dues en réparation du préjudice subi ?

La loi a précisé nettement, dans son article 74 d) al. 2, que les allocations devaient être obligatoirement « maintenues dans leur intégralité pendant la période d'incapacité temporaire. En cas d'incapacité permanente absolue ou lorsque l'accident est suivi de mort, elles sont également dues tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge ». C'est la consécration de la pratique déjà suivie par un grand nombre de Caisses et c'est l'une des conséquences les plus importantes qui découlent de la notion juridique de l'allocation : cette prestation est motivée par la charge familiale ; elle doit donc être maintenue tant que la charge subsiste, à la différence du salaire qui cesse d'être dû quand cesse le travail dont il constitue la rémunération.

Mais la loi est muette sur le point de savoir si les allocations doivent entrer en compte dans la fixation du salaire de base pour déterminer l'indemnité due en réparation du préjudice souffert. Est-ce à dire que les tribunaux devront maintenir leur jurisprudence sur ce point ? Certainement non. En effet, l'allocation familiale, par sa nature, n'est due que dans la mesure où les enfants sont effectivement à charge ; elle est un élément essentiellement temporaire qu'il est anormal de vouloir incorporer dans une rente viagère. En outre, la solution de la jurisprudence est contraire à l'esprit de la loi du 9 Avril 1898, sur les accidents du travail : cette loi organise la réparation d'un préjudice qui est, en l'espèce, la privation du salaire ; mais s'il n'y a pas préjudice, il ne doit pas y avoir matière à réparation ; or les allocations sont obligatoirement maintenues en cas d'accident et, de

ce chef, le salarié ne subit aucune espèce de préjudice ; il n'y a donc pas lieu d'inclure l'allocation, qui continuera à être versée par ailleurs, dans le montant du salaire de base, qui cesse d'être perçu. En d'autres termes, admettre la solution qui jusqu'ici a été adoptée par la jurisprudence serait méconnaître l'adage fameux « *non bis in idem* ». Ce serait méconnaître également l'intention du législateur qui, pour n'avoir pas été exprimée dans le texte même de la loi du 11 Mars 1932, se dégage cependant nettement des travaux parlementaires. Ainsi l'exposé des motifs du projet de loi, commentant l'article que nous avons cité, relatif au maintien obligatoire de l'allocation en cas d'accident du travail, précise que « cette disposition tend à faire disparaître une anomalie que l'absence de statut légal de l'allocation familiale avait provoquée », et la suite de ce passage indique que l'anomalie en question réside dans l'incorporation des allocations dans le salaire de base pour le calcul des rentes. De même, le Rapport présenté au nom de la Commission de la Prévoyance du Sénat par M. François Saint-Maur déclare « qu'il ne peut être tenu compte de ces allocations dans la détermination des rentes » (1). Il est donc très probable que l'on va assister prochainement à un revirement complet de la jurisprudence qui consacrera ce principe fondamental : la charge familiale est la cause juridique de l'allocation.

(1) Rapport, p. 40. — Même solution en Belgique, d'après les débats parlementaires : cf. les déclarations de M. Carton de Wiart, séance du 27 Juin 1930, Ann. Parl., p. 2318.

**§ 2. — L'exécution du travail est la condition
essentielle, en principe, du droit à l'allocation.**

Conséquences pratiques

S'il est profondément exact que la charge familiale est la cause juridique des allocations, il n'est pas moins vrai que l'attribution de ces prestations implique, en règle générale, une condition essentielle : l'exécution du travail. Cette condition comporte une double conséquence pratique : *toute journée* de travail effectuée ouvre droit à une allocation et, d'autre part, l'allocation n'est due qu'en cas d'exécution *effective* du travail, en principe du moins.



Toute journée de travail effectuée ouvre droit à une allocation : ceci résulte expressément de l'art. 74 d) al. 1 de la loi du 11 Mars 1932 qui stipule : « Le nombre des « allocations journalières ne peut être inférieur au nombre des journées de travail effectuées au cours d'une « période déterminée. Aucune déduction ne peut être « faite pour quelque cause que ce soit, sauf en cas de « fraude » (1). De la sorte se trouve définitivement condamnée une pratique, d'ailleurs fort peu répandue, qui

(1) L'arrêté-type du Ministre du Travail du 28 Août 1923, concernant les marchés de Travaux publics à exécuter dans le département de la Seine, spécifiait déjà que les prestations étaient dues au prorata du nombre de journées de travail exécutées au cours du mois (art. 1^{er} § 4).

consistait à supprimer l'allocation pour le mois entier au salarié qui avait manqué un certain nombre de jours au travail, notamment en cas de grève ; l'exposé des motifs du projet de loi signalait le grave inconvénient auquel il importait de remédier : « Si l'ouvrier avait fait grève les deux derniers jours d'un mois et les deux premiers jours du mois suivant, il risquait de supporter pour quatre jours de grève la retenue de deux mois d'allocation. »

De plus la loi, en spécifiant que le nombre des allocations journalières ne pourrait être inférieur à celui des journées de travail effectuées, condamne implicitement la pratique du délai de carence ; on entend par là un temps de présence minimum accompli dans le même établissement, que certaines Caisses imposaient aux ouvriers et employés avant de les admettre au bénéfice des allocations familiales. Il n'est pas douteux qu'un tel stage constituait pour les employeurs un moyen efficace de stabiliser leur main-d'œuvre ; mais il est hors de doute également que cette pratique devient incompatible avec les exigences de l'art. 74 d) al. 1. Il faudra donc, pour l'application de la loi du 11 Mars 1932, que les Caisses abandonnent la clause du délai de carence, comme avaient déjà dû le faire, d'ailleurs, les Caisses agréées en vertu de la loi du 19 Décembre 1922. « L'agrément ne pourrait être donné », disait la Circulaire du 4 Septembre 1923, « si cette stipulation n'était pas modifiée.. ; les Caisses devront donc, pour être agréées, modifier ou prendre l'engagement de modifier à très bref délai leurs règlements sur ce point. »



D'autre part, le fait de décider que les allocations doivent être proportionnelles au nombre de journées de

travail exécutées entraîne une autre conséquence qui, elle, est défavorable aux intérêts des bénéficiaires ; les allocations en effet ne sont dues, en règle générale, *que si l'exécution du travail a été effective*. En application de ce principe, l'ouvrier ou employé cesse d'avoir droit à ces prestations lorsqu'il manque au travail soit pour bénéficier du repos hebdomadaire, soit par suite de maladie ou d'accident, — sous la réserve très importante des maladies ou accidents professionnels (1) —, soit par le fait du chômage, soit encore par l'effet d'une grève. Ces conséquences de l'art. 74 d) al. 1 sont en désharmonie avec la pratique suivie jusqu'ici par la plupart des Caisses. Elles diffèrent également de la règle adoptée par la loi belge qui assimile aux journées de travail effectivement fournies celles pendant lesquelles l'exécution du contrat de louage de services « a été interrompue pour cause de maladie, d'accident, de chômage involontaire ou pour tout autre motif légitime (2). Et, parmi les « motifs légitimes » qui interrompent le contrat sans faire disparaître le droit aux allocations, figurent le repos dominical (3), car les enfants sont à charge les jours non ouvrables — a-t-on fait observer — aussi bien que les jours ouvrables, ou encore le rappel sous les drapeaux (4), ou même le cas de grève lorsque les grévistes se conforment aux prescriptions légales concernant la procédure de conciliation et d'arbitrage. Certes les Caisses sont autorisées par la loi belge à supprimer, dans ces cas, les allocations au bout d'un certain laps de temps, mais elles doivent obligatoirement les maintenir durant un minimum de trois mois.

(1) V. *supra*, p. 109.

(2) Loi du 4 Août 1930, art. 43, al. 3.

(3) Cf. Exposé des motifs du projet de loi belge, p. 7 ; *Annales Parl., Ch. R., Séance du 27 Juin 1930*, p. 2326.

(4) Cf. *Annales Parl., Sénat, Séance du 9 Juillet 1930*, p. 1330.

Au contraire, sous l'empire de la loi française de 1932, les allocations ne sont dues qu'en raison des journées de travail effectivement fournies, si du moins l'on excepte les cas d'accidents du travail, et il faut voir dans cette règle une conséquence rigoureuse, mais logique, du double caractère des prestations légales dont la condition essentielle est l'exécution du travail, bien que la cause juridique en soit la charge familiale.

SECTION III

Les questions de cumul

Toute loi qui accorde des avantages matériels en raison de certaines causes déterminées pose par là même des problèmes, le plus souvent fort délicats à résoudre, relatifs au cumul de ces avantages avec d'autres prestations allouées en vertu de législations distinctes. Les difficultés que suscite à cet égard l'application de la loi du 11 Mars 1932 sont particulièrement nombreuses, car elles se présentent sous plusieurs aspects : tout d'abord, un même enfant peut-il bénéficier de *plusieurs allocations familiales* ? En second lieu, peut-il y avoir cumul de ces prestations avec celles dues au titre des *assurances sociales* ? Enfin peuvent-elles se cumuler avec les allocations consenties en vertu de la législation de *l'assistance* ? Telles sont les questions que nous allons examiner.



Un même enfant peut-il bénéficier de *plusieurs allocations familiales* ? Pour résoudre cette question, il faut distinguer deux cas tout à fait différents : d'une part, l'attribution d'allocations à chacun des deux conjoints

pour tenir compte d'une même charge familiale et, d'autre part, le cumul d'allocations légalement obligatoires avec des allocations facultatives dépassant le cadre de ces prestations.

A l'égard du premier cas de cumul que nous venons d'indiquer, il nous faut encore, au risque de fatiguer l'attention, procéder à une sous-distinction. En effet il se peut que l'un des deux conjoints soit occupé par un employeur assujetti à la loi du 11 Mars 1932 et que l'autre soit soumis aux dispositions d'un régime légal particulier (par exemple, le père ou la mère fonctionnaire). En ce cas, aucun texte n'interdisant ce cumul, celui-ci est de droit (1). Au contraire, si les deux conjoints sont tous deux employés chez des patrons assujettis à la loi du 11 Mars 1932, les allocations ne peuvent pas se cumuler, car l'art. 74 b) al. 2 précise que « l'allocation est due au « salarié à la charge duquel est l'enfant. Si le père et la « mère ou l'ascendant et l'ascendante à la charge des- « quels il se trouve sont occupés l'un et l'autre par des « employeurs assujettis, l'allocation est due au père ou « à l'ascendant. » On voit que le législateur accorde la priorité au père pour la perception de l'allocation ; nous avons d'ailleurs déjà indiqué (2) que cette disposition n'a pas un caractère impératif et que la mère de famille peut recevoir directement l'allocation ; mais, en tous cas, une seule prestation est due à l'un seul des conjoints, même si chacun d'eux, envisagé isolément, remplit les conditions prescrites pour y avoir droit. Le législateur a, du reste, prévu la ventilation des charges : l'art. 74 b) al. 4 décide, en effet, que « les charges correspondantes seront

(1) Notons que le Règlement prévu par la loi pourrait avantageusement combler cette lacune. La Proposition Lerolle interdisait expressément le cumul en ce cas. (Art. 5).

(2) V. supra, p. 105.

« réparties par moitié entre les organismes différents
« d'allocations familiales auxquels sont affiliés les em-
« ployeurs des deux conjoints, à moins de convention
« contraire entre les organismes intéressés. » En résumé,
le véritable bénéficiaire de l'allocation étant, non pas le
travailleur, mais l'enfant, celui-ci n'a droit qu'à une seule
allocation, sauf toutefois si l'un de ses parents est soumis
à un régime légal particulier (1).

La solution est beaucoup plus libérale quant au cumul
des allocations légalement obligatoires avec des allocations
facultatives. Elle n'est pas inscrite dans le texte
même de la loi, mais elle se dégage sans doute possible
de l'ensemble des travaux parlementaires : les patrons,
dit notamment M. Duval-Arnould dans l'Avis présenté
par lui au nom de la Commission du Travail de la Cham-
bre (2), « auront la faculté de faire plus que ce à quoi ils
seront strictement obligés, et le passé permet d'espérer
que beaucoup de caisses useront de cette latitude ». Com-
ment en useront-elles ? Il nous faudrait, pour répondre à
cette question, sortir du cadre que nous nous sommes
fixé, mais il nous est possible d'indiquer de façon très
succincte les principales applications que pourront faire
les Caisses de la faculté qui leur est laissée par le légis-
lateur.

Elles pourront, tout d'abord, accorder des allocations
d'entretien dont le taux sera plus élevé que le taux mini-
mum légal fixé par arrêté ministériel ou dont le montant
sera calculé pour un nombre de journées supérieur au
nombre de journées de travail réellement effectuées, en

(1) La loi belge, plus logique que la nôtre, interdit le cumul des
allocations même si l'un des conjoints est fonctionnaire (art. 30).
De plus l'art. 66 prévoit des sanctions spéciales contre les salariés
en cas d'inobservation des règles relatives au cumul.

(2) Avis présenté par M. Duval-Arnould, p. 7.

assimilant à celles-ci les jours de repos, les jours d'absence pour raisons de santé (réserve faite de l'absence consécutive à un accident du travail) et les jours de chômage. Elles pourront, d'autre part, continuer à verser des primes de naissance et d'allaitement et développer davantage leurs œuvres sociales annexes (politique des loisirs de l'ouvrier, politique du logement à bon marché, services d'infirmières-visiteuses, de consultations prénatales, gestion des « Maisons sociales », etc...). Mais il va sans dire que toutes les dépenses assumées par les Caisses du fait de ces prestations facultatives ou de la gestion des services sociaux annexes ne sont pas légalement obligatoires pour les employeurs ; il ne peut s'agir tout au plus que d'une obligation librement acceptée par les adhérents d'une Caisse de compensation et résultant éventuellement des clauses de leur contrat d'adhésion. Au surplus, les employeurs pourront toujours s'affilier à une Caisse sans être tenus de participer aux dépenses facultatives que la Caisse assume en toute liberté (1). En bref, le cumul des allocations obligatoires et facultatives est permis, mais les frais supplémentaires qui s'ensuivent ne constituent pas une charge obligatoire pour les employeurs.



Que décider, d'autre part, du cumul des allocations familiales légalement obligatoires avec les prestations dues *au titre des assurances sociales* ? A vrai dire, il semblerait que la question du cumul à proprement parler ne doive pas se poser, car les allocations familiales légalement obligatoires sont versées uniquement pour tenir compte des charges d'« entretien » des enfants et ne sont

(1) V. *infra*, Chap. IV, p. 142.

dues qu'en cas d'exécution du travail (réserve faite du cas des accidents du travail). Or les avantages accordés par la loi des assurances sociales ne sont consentis qu'à l'occasion d'un événement accidentel déterminé (primes de naissance ou d'allaitement) ou lorsque le salarié est empêché d'exécuter son contrat de travail (majorations pour charges de famille qui viennent s'ajouter aux indemnités versées en cas de maladie ou d'invalidité ; pensions temporaires d'orphelins).

Cependant l'art. 56 de la loi du 5 Avril 1928, modifiée par celle du 30 Avril 1930, stipule que le taux des versements patronaux, effectués « en vertu des dispositions « légales sur les allocations familiales, pourra être réduit « dans la proportion correspondant au montant des allocations stipulées à l'art. 20 » (c'est-à-dire : des majorations pour charges de famille et des pensions temporaires d'orphelins). On a écrit d'innombrables articles et rapports pour faciliter l'intelligence de ce texte ; mais il est des cas où il est difficile de donner de l'intelligence à un texte de loi et nous inclinons à penser que cette énigme du sphinx législateur n'a pas de sens (1). En réalité on ne saurait parler de « cumul » entre les prestations obligatoires de la loi du 11 Mars 1932 et celles de la loi des assurances sociales, puisque les unes et les autres sont dues dans des cas tout à fait différents.



Enfin les allocations familiales accordées par la loi du 11 Mars 1932 peuvent-elles se cumuler avec les alloca-

(1) La rédaction de la première partie de l'article visé porte d'ailleurs la marque de la précipitation avec laquelle ce texte fut élaboré.

tions dues *au titre des lois d'assistance* ? Un premier point est certain, quoiqu'il ne soit pas fixé par un texte légal : les allocations de la loi du 11 Mars 1932 doivent être versées sans qu'il soit tenu compte de l'importance des ressources des ayants droit et, s'il fallait décider qu'elles ne devraient pas se cumuler avec les allocations des lois d'assistance, ce seraient ces dernières prestations seules qui seraient supprimées. Mais doivent-elles l'être ? La question se pose pour deux lois qui peuvent paraître faire, dans une certaine mesure, double emploi avec la loi sur les allocations familiales : les lois du 14 Juillet 1913 et du 22 Juillet 1923 qui, toutes deux, accordent aux chefs de familles nombreuses ne disposant que de faibles ressources des allocations destinées à atténuer les charges d'entretien des enfants.

Pour la loi de 1913, qui ne s'applique qu'aux personnes disposant de ressources « insuffisantes », et dont le caractère de charité est manifeste, il nous semble qu'il faille admettre le cumul avec la loi de 1932 dont l'esprit est tout différent, à condition toutefois de déduire les allocations prévues par cette dernière loi des secours qu'accorde la loi de 1913 (1). Il est vrai que cette déduction ôte à peu près tout intérêt pratique au cumul des deux législations.

En ce qui concerne la loi du 22 Juillet 1923, le caractère de solidarité, d'« aide nationale » l'emporte sur l'idée de charité ; aussi bien cette loi bénéficie à tous les chefs de famille nombreuse pourvu qu'ils ne soient pas assujettis à l'impôt général sur le revenu ; le cumul serait donc plus difficilement admissible. D'autant plus que

(1) En effet, pour l'évaluation des ressources des bénéficiaires de l'assurance, il y a lieu de tenir compte de toutes les ressources possédées, « même des allocations familiales ». (Réponse à la question écrite N° 10.676. — Santé Publique, J. O. du 3 Février 1931).

l'art. 3 de ladite loi stipule que les allocations prévues « ne se cumulent pas avec les indemnités allouées pour charges de famille à leur personnel, civil ou militaire, par l'Etat, les départements, les communes, les établissements et services publics » (1). Il est vrai que le cumul visé par l'art. 3 ne concerne que les allocations servies par les collectivités publiques ; mais, au moment de la promulgation de la loi, la loi du 19 Décembre 1922 n'était pas encore entrée en application, puisque les règlements qu'elle prévoyait ont seulement été pris le 13 Juillet 1923. Dans ces conditions on peut admettre qu'il faille assimiler les allocations familiales des lois du 19 Décembre 1922 et du 11 Mars 1932 aux indemnités pour charges de famille servies par les collectivités publiques et écarter le cumul de ces prestations avec les allocations de la loi du 22 Juillet 1923.

Remarquons d'ailleurs que le champ d'application de ces lois d'assistance et d'« aide nationale » n'est pas identiquement le même que celui de la loi de 1932, puisqu'elles ne s'appliquent qu'aux familles déjà nombreuses et que surtout elles bénéficient aux classes déshéritées de la société. En effet, elles procèdent d'un esprit de charité ou de solidarité très différent de celui qui marque l'institution des allocations familiales obligatoires, dont la cause juridique est la charge familiale et dont la condition essentielle réside dans l'exécution d'un travail.

(1) Y compris les services publics concédés (Avis du Conseil d'Etat du 2 Mars 1927) qui cependant sont soumis au régime de la loi du 11 Mars 1932. (Cf. supra, Chap. II, p. 61 n. 3).

CHAPITRE IV

LE MÉCANISME DE L'INSTITUTION

Le législateur ne s'est pas borné à imposer aux employeurs le versement obligatoire de certaines prestations : il a voulu aussi fixer certaines règles en vue d'assurer le fonctionnement même du service des allocations.

Il a, tout d'abord, posé un principe fondamental : tout employeur assujetti « est tenu de s'affilier à une Caisse « de Compensation ou à toute autre institution agréée « par le Ministre du Travail, constituée entre employeurs « en vue de répartir entre eux les charges résultant des « allocations familiales... » (1). De la sorte, l'allocation devient pour l'ouvrier un droit qu'il tient de la loi et qu'il peut revendiquer auprès d'un organisme spécial indépendant du patron. De plus, l'employeur, étant obligatoirement affilié à une caisse de compensation, n'a pas à craindre que ses charges croissent avec le nombre des chefs de famille qu'il embauche, puisque les dites charges sont réparties entre tous les adhérents de la Caisse. On conçoit donc que le législateur ait fait de cet organisme collectif le pivot de l'institution.

(1) Art. 74 a).

Néanmoins il a paru impossible de ne pas respecter certaines situations acquises, de ne pas tenir compte de certaines difficultés matérielles ; aussi la loi a admis une exception au principe de l'affiliation obligatoire à une Caisse : « Exceptionnellement », dit l'article 74 f), « pourra « être dispensé de l'affiliation à une des institutions « visées à l'art. 74 a) tout employeur qui aura institué, « pour son personnel, un service d'allocations familiales « agréé par le Ministre du Travail. »

Il fallait enfin prévoir diverses mesures de garantie, destinées à assurer le respect des obligations inscrites dans la loi. Certains de ces moyens sont à la disposition des pouvoirs publics (contrôle, sanctions administratives et pénales), d'autres à la disposition des particuliers intéressés (actions en justice, exercice de privilèges spéciaux, etc...).

Telles sont les principales règles établies en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'institution et que nous étudierons dans trois Sections, consacrées respectivement aux Caisses de Compensation, aux services d'allocations des employeurs non affiliés et aux garanties apportées au fonctionnement régulier du mécanisme institué.

SECTION I

Les Caisses de Compensation

C'est, en règle générale, sous la forme de l'affiliation à une Caisse de Compensation qu'est imposée l'obligation de servir les allocations familiales, pour des raisons que nous avons déjà indiquées (1). L'application de ce principe pose un double problème touchant la nature des rapports existant, d'une part, entre les Caisses et les Pouvoirs publics et, d'autre part, entre ces organismes et les employeurs adhérents.

(1) V. supra, pp. 28 et 123.

§ 1. — Caisses et Pouvoirs publics

Le législateur devait-il abandonner à des organismes privés, qui auraient été entièrement libres et sur lesquels l'Etat n'eût exercé aucun droit de regard, le mécanisme de l'institution ?

Devait-il, au contraire, faire du service des allocations familiales un véritable service public, dont l'exécution eût été confiée à des établissements ou offices publics gérés par des fonctionnaires avec des deniers d'Etat ?

Il a semblé qu'entre ces deux formules extrêmes il convenait de choisir un moyen terme, d'admettre une conciliation qui comportât les avantages de chacune de ces conceptions sans en offrir les inconvénients. Et l'on peut formuler ainsi la solution qui a été adoptée par la loi du 11 Mars 1932 : les Caisses sont des *organismes privés*, mais les pouvoirs publics doivent intervenir pour leur *octroyer l'« agrément »*.

a) Les Caisses sont des organismes privés

L'Etat ne crée aucune Caisse publique, aucun Office. La mise en application de la loi est confiée aux *organismes privés déjà existants*, qui depuis plusieurs années fonctionnent à la satisfaction entière de tous les intéressés : travailleurs bénéficiaires et employeurs adhérents. Il était plus logique, en effet, de faire confiance, pour l'organisation des Caisses, au patronat français initiateur de la réforme réalisée que d'instituer des organismes nouveaux et faire œuvre d'étatisme.

Il faut, d'ailleurs, remarquer que ce qui semble aujourd'hui être une vérité première n'a pas toujours été admis par notre législation sociale ni en dehors de nos frontières. Ainsi la loi du 5 Avril 1910, qui organisait un régime de retraites ouvrières et paysannes, avait institué une série de Caisses échelonnées auxquelles venait se superposer la Caisse des Dépôts et Consignations. De même, la loi des assurances sociales a créé un établissement public, la Caisse nationale de garantie et de réassurance, et elle a confié à la Caisse des Dépôts et Consignations le soin de gérer les fonds de toutes les Caisses existantes.

La loi belge du 4 Août 1930, sur les allocations familiales, a cru aussi devoir instituer des Caisses publiques, juxtaposées ou superposées aux Caisses privées. Ainsi l'art. 17 prévoit la création par le Gouvernement d'une Caisse de Compensation Auxiliaire, à laquelle seront affiliés de plein droit tous les employeurs assujettis qui, à une date déterminée, ne feront partie d'aucune Caisse privée ; la création de cette Caisse a été présentée, au cours des débats parlementaires, comme « une consé-

quence inéluctable du régime de liberté consacré par la loi » (1). La Caisse Auxiliaire n'est du reste pas le seul établissement public institué par la loi belge : en vertu de l'art. 49, un Arrêté Royal a créé une Caisse Nationale de Compensation qui a pour mission, à la fois, d'organiser entre les diverses Caisses primaires un régime de compensation au second degré et de servir directement des allocations familiales à quelques catégories de bénéficiaires. On ne peut manquer de noter l'analogie que présente cette Caisse Nationale de Compensation avec la Caisse Nationale de garantie et de réassurance, qui a été instituée par la loi française sur les assurances sociales, mais dont on ne trouve pas l'équivalent dans la loi du 11 Mars 1932 sur les allocations familiales.



Ainsi les Caisses prévues par la loi du 11 Mars 1932 sont toutes des institutions privées, gérées par des particuliers et fonctionnant avec des deniers privés. Mais le législateur n'a pas fixé *leur nature juridique*.

Il n'a pas cru devoir, notamment, préciser les formes légales qu'elles pourraient revêtir. Mais il est très vraisemblable que le Règlement d'administration publique s'inspirera, sur ce point, des dispositions déjà édictées par les autorités administratives chargées d'appliquer la loi du 19 Décembre 1922. Or la Circulaire du 31 Janvier 1924, interprétant l'article 1^{er} de l'arrêté-type du

(1) On a, en effet, soutenu que de nombreux patrons s'abstiendraient vraisemblablement de choisir entre les diverses Caisses privées, pour des raisons de convenance personnelle ou parce qu'aucun de ces organismes ne leur donnerait pleine satisfaction et l'on a ajouté qu'il ne restait qu'une solution : instituer une Caisse officielle et politiquement neutre.

Ministre du Travail en date du 28 Août 1923, déclare que les Caisses peuvent revêtir les diverses formes légales : « susceptibles de leur conférer la personnalité morale : sociétés civiles, sociétés anonymes, syndicats, unions de syndicats, associations déclarées conformément à l'art. 5 de la loi du 1^{er} Juillet 1901, etc... » et on peut ajouter à cette liste simplement énumérative les associations reconnues d'utilité publique. En outre, ces organismes peuvent valablement se constituer sans jouir de l'autonomie civile : il suffit qu'ils « participent de la personnalité morale du groupement entre les membres duquel ils sont formés ». On ne saurait donc être plus libéral (1).

Quant aux sources des règles d'organisation et de fonctionnement des Caisses, aucun texte légal ni réglementaire n'en précise la nature. Il faut alors faire appel aux principes généraux du droit public, lesquels assignent une double origine à ces règles : à savoir, d'une part, les lois qui forment comme la charte des personnes morales envisagées (par ex. lois des 21 Mars 1884 et 12 Mars 1920 pour les Caisses de Compensation constituées sous la forme de syndicats ; loi du 1^{er} Juillet 1901 pour celles qui revêtiraient la forme juridique de l'association déclarée ou reconnue ; etc...) et, d'autre part, les règlements intérieurs et les statuts des Caisses. Toutefois il y a lieu de formuler une réserve à l'égard de cette dernière source des règles applicables : les règlements intérieurs et statuts doivent se conformer à la fois aux dispositions légales susdites et aux conditions qui sont exigées des caisses sollicitant l'« agrément ».

(1) La loi belge est plus restrictive : les Caisses ne peuvent se constituer que sous la forme légale d'« associations sans but lucratif » (Art. 7). Remarquons d'ailleurs qu'en fait les Caisses françaises ont, pour la plupart, revêtu la forme juridique de l'association déclarée conformément à l'art. 5 de la loi du 1^{er} Juillet 1901, qui constitue le régime de droit commun des associations formées sans but lucratif.

b) Les Pouvoirs publics interviennent en octroyant leur « agrément »

Par l'octroi de l'agrément, le législateur a voulu concilier le caractère privé et la liberté conférés aux Caisses avec la nécessité de placer ces institutions sous le contrôle de la puissance publique. Cette intervention de l'administration dans la création des Caisses pose un double problème : quelle est la *nature juridique* de l'agrément et dans quelles conditions est-il donné ?

L'agrément est un acte administratif qui est exigé par la loi pour que puisse se constituer valablement un groupement, un établissement ou un service et qui constate que l'organisme intéressé remplit les conditions imposées par les textes légaux ou réglementaires. Cette limitation apportée au libre exercice des initiatives privées constitue un stade intermédiaire entre l'autorisation administrative, dont l'octroi est purement discrétionnaire, et la déclaration, qui ne fournit aux pouvoirs publics aucun moyen de contrôler la création de l'organisme.

Sous des appellations diverses, cette forme d'intervention administrative a reçu, depuis quelques années, des applications de plus en plus fréquentes. Ainsi la loi du 1^{er} Avril 1898 sur les Sociétés de secours mutuels subordonne l'octroi de certains avantages juridiques et matériels à la formalité de l'« approbation ». Sous le nom d'« enregistrement », les lois des 17 Mars 1905, 19 Décembre 1907 et 3 Juillet 1913 ont imposé une formalité identique aux Sociétés d'assurances sur la vie, de capitalisation et d'épargne. Plus récemment, les lois des

5 Avril 1928 et 30 Avril 1930 sur les assurances sociales ont décidé que les caisses primaires devraient être « agréées » préalablement à leur fonctionnement (1).

Ces diverses formalités — agrément, enregistrement, approbation — ont avec l'agrément des Caisses de compensation un point commun : elles sont toutes destinées à constater que l'organisme intéressé satisfait aux conditions exigées par les textes. Mais elles s'en distinguent à un autre point de vue : l'octroi de la mesure sollicitée est-il de droit lorsque ces conditions sont remplies ? L'approbation des sociétés de secours mutuels, l'enregistrement des sociétés d'assurances sur la vie, de capitalisation et d'épargne, l'agrément des caisses primaires d'assurances sociales ne sont pas discrétionnaires. Les lois que nous avons citées plus haut prévoient limitativement les cas dans lesquels la mesure sollicitée peut être refusée et reconnaissent même aux intéressés le droit de se pourvoir devant le Conseil d'Etat, par le moyen du recours pour excès de pouvoir, contre un refus de l'autorité compétente. Mais il n'en est pas de même pour l'agrément des Caisses de Compensation régies par la loi du 11 Mars 1932 : en effet, ni le texte de cette loi, ni les travaux préparatoires, et pas davantage la loi du 19 Décembre 1922 ni les décrets, circulaires ou arrêtés pris pour son application, ne disposent que l'octroi de l'agrément est de droit lorsque les conditions exigées sont remplies par la Caisse (2). Faut-il alors décider que les organismes de compensation sont simplement « susceptibles » de recevoir l'agrément et qu'aucun recours juridictionnel ne leur est ouvert en cas de refus ? Cette solution nous paraît

(1) Les caisses privées régies par la loi belge du 4 Août 1930 sont également soumises à la formalité de l'« agrération » (*sic*).

(2) Contra : Proposition de loi Lerolle, art. 3 ; « L'agrément ne peut leur être refusé si elles remplissent les conditions... ».

juridiquement la meilleure. L'Administration est donc seule juge de l'opportunité de l'agrément octroyé aux Caisses de Compensation.



Mais *dans quelles conditions* le leur confèrera-t-elle ? La loi du 11 Mars 1932 stipule, dans son article 74 a), que l'autorité compétente pour donner aux Caisses l'agrément sollicité sera le Ministre du Travail. Elle ne fait que reproduire à cet égard les dispositions des décrets du 13 Juillet 1923 et, de façon générale, celles des diverses lois organisant la procédure de l'agrément, de l'approbation ou de l'enregistrement.

Mais la loi du 11 Mars ne précise pas la nature des conditions auxquelles devront satisfaire les caisses afin de pouvoir être agréées ; elle renvoie sur ce point au Règlement d'administration publique qui déterminera « les conditions à remplir par les Caisses de Compensation... pour obtenir l'agrément » (1). D'après l'exposé des motifs, les principes dont s'inspirera ce règlement seront les mêmes que ceux qui dominent le régime de la loi de 1922. Or les principales conditions actuellement exigées sont les suivantes (2) :

Posséder la personnalité civile ou participer de la personnalité du groupement entre les membres duquel la caisse est constituée ;

(1) Art. 74 g). — Remarquer que sous le régime de la loi de 1922 les conditions exigées ont été fixées par département dans des arrêtés ministériels.

(2) Cf. arrêté-type pris par le Ministre du Travail pour le Département de la Seine, en date du 28 Août 1923 (Art. 1^{er}).

Grouper un nombre minimum d'entreprises comptant un nombre minimum de salariés ;

Assurer au moins à tout ouvrier ou employé les prestations minima réglementaires ;

Posséder un fonds de réserve dont le montant est fixé par l'arrêté qui donne l'agrément à la Caisse (maximum : une somme égale à la valeur d'un trimestre de versement d'allocations familiales, calculée d'après les versements effectués au cours du trimestre précédent, soit par l'institution même qui sollicite l'agrément, soit, si celle-ci n'a pas encore fonctionné, par une institution similaire, eu égard au nombre des travailleurs occupés par les entreprises affiliées ;

Si le taux de la cotisation due par les entreprises affiliées est fixé forfaitairement et d'avance, les entreprises doivent, aux termes du règlement, être tenues d'accepter qu'une contribution complémentaire leur soit imposée dès que le taux de la cotisation normale apparaîtrait insuffisant pour couvrir la charge des allocations familiales ;

Fournir annuellement au Ministre une copie certifiée du bilan, un mois au maximum après l'approbation des comptes par l'assemblée générale ;

Solliciter l'approbation préalable du Ministre pour toute modification aux statuts ou règlements agréés. Aviser le Ministre pour tout changement survenu dans la composition du conseil ou comité d'administration ou de direction ;

Faire à tout moment, sur réquisition de l'administration, la preuve que l'organisme continue à satisfaire aux conditions ci-dessus énumérées.

Il conviendra, certes, d'adapter certaines de ces dispositions au régime nouveau (par exemple en ce qui con-

cerne le nombre minimum d'entreprises adhérentes et de travailleurs occupés). Mais, dans l'ensemble, ce seront les mêmes conditions qui seront exigées à l'avenir des Caisses sollicitant l'agrément du Ministre du Travail. Elles sont la marque d'une intervention très-mesurée et indispensable des pouvoirs publics dans l'activité des Caisses, mais elles n'enlèvent pas à ces organismes leur autonomie et elles n'entravent guère leur liberté de régler à leur gré les rapports avec leurs adhérents.

§ 2. — Caisses et adhérents

Sous les réserves que nous venons d'indiquer et qui touchent aux quelques conditions qui devront être obligatoirement inscrites dans les statuts et règlements intérieurs, les Caisses demeureront libres d'établir comme elles l'entendront leurs rapports avec leurs adhérents, c'est-à-dire de fixer et leur régime administratif et leur régime financier.

a) Régime administratif

Etudier le régime administratif des Caisses de Compensation, c'est essentiellement examiner les conditions d'affiliation des employeurs adhérents et, d'autre part, rechercher quels sont les organes de gestion qui président au fonctionnement de ces institutions.

Les *conditions d'affiliation* sont déterminées par un double lien qui unit les employeurs assujettis : le lien territorial et le lien professionnel.

La fixation des circonscriptions territoriales des Caisses a été, jusqu'à présent, laissée entièrement à la libre initiative de ces organismes, et les décrets du 13 Juillet 1923 complétés par les nombreux arrêtés et circulaires n'ont rien imposé à cet égard. Il y a tout lieu de penser que le règlement prévu à l'article 74 g) de la loi du 11 Mars 1932 s'inspirera du même esprit libéral.

En fait, le rayon d'action de la plupart des Caisses est assez limité ; il est le plus souvent restreint à une agglomération, à une région industrielle ou à un centre agricole développé. Plusieurs raisons expliquent cet état de choses et, en premier lieu, un motif historique (1) : à l'origine de l'institution, la péréquation des charges fut recherchée afin d'éviter que le salarié sans enfant fût embauché de préférence au père de famille ; or « la préférence ne pouvait s'exercer qu'entre deux ouvriers de même profession et disponibles sur le même marché local de main-d'œuvre ; il paraissait donc nécessaire et suffi-

(1) Cf. Bonvoisin et Maignan, *op. cit.*, p. 121.

sant de réaliser la solidarité patronale entre des établissements voisins». En outre, le coût de la vie varie essentiellement selon les régions et, partant, le taux des allocations familiales. Enfin le contrôle que les Caisses doivent exercer sur les salariés et aussi sur les employeurs adhérents (1) ne peut être efficace que si le champ d'action est relativement restreint. Il existe, d'ailleurs, des exceptions à la règle de la circonscription peu étendue : on peut citer certaines Caisses régionales (celle de la Région Parisienne, notamment) et même de rares Caisses Nationales (Caisse de l'Association des notaires de France).

D'autre part, dans quelle mesure le lien professionnel commande-t-il l'affiliation aux Caisses de Compensation ? En d'autres termes, la caisse doit-elle être professionnelle ou interprofessionnelle ? La loi du 19 Décembre 1922 ne peut nous fournir, cela va de soi, aucune précision à cet égard, puisque son champ d'application est limité à une seule industrie. Ce point n'est pas traité non plus dans la loi du 11 Mars 1932, mais on peut supposer que le Règlement d'administration publique laissera, sous ce rapport, toute liberté aux Caisses. Deux notions contradictoires s'opposent : si les organismes de compensation adoptent la forme professionnelle, on peut craindre que dans de trop nombreux cas ils soient presque squelettiques et ne permettent pas le libre jeu de la loi des grands nombres. Mais, par contre, si la caisse a un caractère interprofessionnel, l'incidence souvent très variable des charges suivant les professions rend malaisée la péréquation entre tous les adhérents.

C'est pourquoi on a cherché à concilier les deux formules et l'on a abouti alors, soit à une fédération de

(1) V. *infra*, p. 162.

caisses corporatives, soit à un sectionnement des caisses interprofessionnelles permettant des compensations distinctes (1). Et, si le Règlement croyait devoir limiter la liberté des Caisses, il serait souhaitable qu'il adoptât l'une ou l'autre de ces dernières combinaisons.

Nous serons très bref en ce qui concerne les *organes de gestion* de la Caisse de Compensation, car ni la loi de 1932 ni les textes antérieurs ne contiennent aucune disposition relative à ce sujet. Leur composition et leur fonctionnement sont seulement régis par les statuts et règlements intérieurs, et cette question ne soulève aucune difficulté particulière. Disons seulement que l'on trouve en général dans les Caisses constituées sous la forme d'associations déclarées (c'est, on le sait, le type le plus répandu), trois rouages principaux : une assemblée générale, un comité de gestion ou conseil d'administration et un Secrétariat dont l'importance varie avec celle de la Caisse et qui est surtout développé dans les Caisses interprofessionnelles à sections multiples entre lesquelles il forme le trait d'union nécessaire.

(1) Ex. : Caisse de la Région Parisienne et nombreuses Caisses agréées en vertu de la loi du 19 Déc. 1922 comprenant une section des Travaux Publics et une section du Bâtiment.

b) Régime financier

Ce n'est pas dans la loi qu'il faut chercher les sources des règles concernant le régime financier des Caisses, car ces institutions gardent toute leur liberté pour organiser au mieux le mécanisme de la compensation des charges entre leurs adhérents (1). Mais l'étude des règlements intérieurs et des statuts fait apparaître un certain nombre de règles générales qui vont nous permettre de préciser le principe de la compensation, puis de déterminer le mode d'évaluation des charges, les bases de leur répartition et le montant de la contribution patronale.



Le *principe de la compensation* est à la base du fonctionnement des Caisses. Son mécanisme est fort simple : le montant global des allocations servies soit par la Caisse, soit directement par les entreprises adhérentes, est établi et réparti entre celles-ci au prorata de l'importance de chacune d'elles. « Cette importance est elle-même calculée (2), soit d'après l'effectif du personnel occupé, soit d'après le montant des salaires payés, soit même d'après le nombre d'heures de travail effectuées. Suivant la base de compensation choisie, le total des salaires, des effectifs ou des heures de travail, corres-

(1) Sous réserve de certaines dispositions imposées, telle que la constitution obligatoire d'un fonds de réserve. (V. *supra*, p. 133).

(2) Bonvoisin et Maignan, *op. cit.*, p. 14.

pondant à l'ensemble des adhérents, est rapproché du total des allocations versées. Lorsque les prestations sont directement versées par la Caisse, celle-ci, ne faisant pas de bénéfices, se couvre exactement de ses débours par les contributions des adhérents et l'opération est terminée. Lorsque, au contraire, les allocations sont versées par les adhérents, il reste à établir le compte de chacun de ceux-ci. Le rapprochement entre leur cotisation et leurs débours en allocations donne alors lieu à un règlement par crédit ou débit. »

Ce mécanisme, on le voit, présente une analogie assez grande avec le procédé bancaire qui porte, lui aussi, le nom de « compensation ». En effet, Caisses et Chambres de Compensation ont pour objet de balancer les dettes nées entre les adhérents du fait des différences qui se manifestent, pour les premières, dans la situation de famille de leurs personnels et, pour les secondes, dans la situation de leurs comptes courants respectifs.

D'un point de vue différent, on peut être tenté de rapprocher le procédé de la compensation en matière d'allocations familiales du système d'assurance mutuelle : l'affiliation à une caisse de compensation constitue en effet une sorte d'assurance contractée par l'employeur en vue de se couvrir contre le risque de frais excessifs, provenant de l'embauchage éventuel de travailleurs chargés d'enfants ou de l'accroissement des familles appartenant au personnel actuel. Cependant « il existe entre cette assurance et les assurances habituelles des différences essentielles » (1). En premier lieu, le risque contre lequel l'employeur entend se couvrir n'est pas imprévisible : il est, à un moment donné, parfaitement connu. Et c'est cette particularité d'ailleurs qui incite, sous un régime de

(1) Bonvoisin et Maignan, op. cit., p. 58.

liberté, de nombreux employeurs, notamment dans l'agriculture, à refuser d'adhérer à une caisse, tant que les dépenses qu'ils assument pour le service direct des allocations versées à leur propre personnel se trouve inférieur au montant des cotisations qu'ils auraient à payer à la caisse, en cas d'affiliation. En second lieu, le risque ici envisagé n'est pas inévitable : il suffit, pour y échapper, que les patrons n'embauchent pas de pères de famille. Il n'est donc pas besoin de souligner la différence qui sépare l'« assurance » contre l'inégalité des charges familiales de la main-d'œuvre et l'assurance contre des risques tels que la grêle ou l'incendie, malgré certains caractères communs que ces diverses opérations peuvent présenter. Aussi bien, dès l'origine, a-t-on évité de donner le nom d'assurance au système de la péréquation des charges en matière d'allocations familiales. Le terme « compensation », au contraire, au lieu d'évoquer l'idée de risque imprévisible et inévitable, repose sur la notion de solidarité. Et c'est bien en effet grâce à la solidarité des employeurs que les allocations familiales, primitivement de simples œuvres patronales personnelles, ont pu devenir « une institution sociale, un organisme de notre régime général de travail » (1).



Le mécanisme de la compensation repose sur un certain nombre d'opérations techniques. La première d'entre elles a pour objet l'évaluation des charges à répartir ; à ce sujet, deux questions se posent : quelles sont ces charges et, en second lieu, doivent-elles être, en vue de

(1) Rapport de M. Lerolle, p. 9.

leur répartition, totalisées en un seul montant ou fractionnées en plusieurs sections selon leur origine ?

Les charges auxquelles doit faire face une Caisse de Compensation sont de nature diverse : les unes proviennent du paiement, — soit par la Caisse elle-même, soit par les adhérents directement —, des allocations familiales légalement obligatoires ; ce sont les plus importantes et c'est sur elles seulement que nous ferons porter la suite des développements. Les autres charges ont pour origine, soit le versement de prestations facultatives (par ex. allocations servies en cas de chômage, primes de naissance et d'allaitement), soit les dépenses d'exploitation des services sociaux annexes, soit enfin les frais d'administration intérieure.

L'ensemble de ces charges constitue la « masse des dépenses ». Mais n'y a-t-il pas lieu d'opérer une ventilation entre elles plutôt que de les totaliser en un seul montant en vue de leur répartition ? Il convient, tout d'abord, de séparer très nettement les charges qui sont légalement obligatoires de celles qu'assume la Caisse en toute liberté et en vertu seulement de l'accord bénévole de tout ou partie de ses adhérents (1). De la sorte, on distinguera, d'une part, les prestations légales et les frais d'administration intérieure et, d'autre part, les prestations facultatives et les dépenses des œuvres sociales annexes.

Une autre ventilation peut fréquemment présenter de sérieux avantages, dans le cas surtout de Caisses interprofessionnelles. Nous avons déjà signalé, à propos des conditions d'affiliation (2), la tendance à restreindre la péréquation des charges à des professions similaires ou

(1) Cf. *supra*, Chap. III, p. 119.

(2) *V. supra*, p. 137.

connexes présentant entre elles le plus d'affinités quant aux charges à répartir. Il y a donc lieu, dans ces conditions, de fractionner en plusieurs sections les charges incombant à la Caisse, selon les diverses catégories professionnelles du chef desquelles elles sont assumées. Notons d'ailleurs que cette ventilation s'imposera dans tous les cas où le taux minimum des prestations obligatoires sera fixé distinctement « pour chaque catégorie professionnelle » par les arrêtés ministériels (1).



Le montant des charges étant ainsi évalué, il faut procéder à leur répartition entre les employeurs affiliés à la Caisse. Mais quel est l'élément qui doit constituer *la base de cette répartition* ? Il faut assurer de façon aussi équitable que possible le partage des charges entre les adhérents et, pour parvenir à ce résultat, les Caisses ont choisi des bases différentes dont les principales sont le montant des salaires, l'effectif du personnel, le nombre des heures de travail et la superficie en hectares. La loi du 19 Décembre 1922 et les nombreux textes réglementaires destinés à en faciliter l'application ont laissé, à cet égard, une liberté complète aux organismes de compensation. Les règlements prévus aux articles 74 g) et 74 j) de la loi du 11 Mars 1932 s'inspireront aussi très vraisemblablement du même esprit libéral.

Le montant total des salaires versés par l'employeur à son personnel chargé ou non de famille constitue une

(1) Loi du 11 Mars 1932, art. 74 c) al. 1. -- Rappelons également que l'art. 74 b) al. 4 prévoit la ventilation des charges à effectuer entre les Caisses, dans le cas où le conjoint salarié du travailleur bénéficiaire peut lui aussi prétendre à l'allocation (V. supra, Chap. III, p. 117).

base de répartition fort logique. En effet, il forme un élément qui permet d'apprécier sûrement et commodément l'importance d'une entreprise. Remarquons, d'ailleurs, qu'il ne faut pas confondre le fait de tenir compte du montant total des salaires versés par les patrons, en vue de répartir les charges entre ceux-ci, avec le fait de prendre en considération le salaire perçu par le travailleur en vue de déterminer les droits de ce dernier à l'allocation.

L'effectif du personnel occupé constitue une autre base de répartition assez répandue. Elle fut la première appliquée et c'est elle qu'a adoptée la loi belge du 4 Août 1930 (1). Elle offre un inconvénient par rapport à la base salaires : elle est sujette à des variations qui sont plus difficiles à saisir, ce qui entraîne des difficultés pratiques de répartition et un contrôle moins efficace à l'égard des employeurs. Cependant elle permet éventuellement de faire payer par les patrons une cotisation différente selon le sexe des personnes occupées (2), afin de tenir compte de la plus grande proportion de travailleurs chargés de famille existant parmi les hommes ; ainsi les employeurs qui occupent une main-d'œuvre en majorité féminine ne se trouvent pas en état d'infériorité vis-à-vis des autres chefs d'entreprises, au point de vue de la répartition des charges d'allocations.

Il y a peu à dire sur les autres types adoptés comme bases de répartition : la base heures de travail n'est guère qu'une variante du système précédent. Quant au système de répartition fondé sur la superficie, il ne peut s'appliquer, cela va de soi, qu'aux exploitations agricoles. Il offre l'avantage de la commodité, mais il présente, par

(1) Art. 43.

(2) En Belgique, la différence va du simple au double, en chiffres ronds.

contre, l'inconvénient d'être trop peu souple ; aussi, en certains cas, a-t-on attribué aux terres possédées par les agriculteurs adhérents un coefficient qui varie avec la valeur de leur rendement et qui constitue un correctif analogue à celui que prévoient plusieurs dispositions fiscales en matière agricole (1).

Quel que soit, d'ailleurs, l'élément adopté comme base de compensation, l'employeur déclare à la Caisse, en vue de la liquidation de sa contribution, la quotité que cet élément représente pour son établissement et pour une période déterminée.



Enfin une dernière série d'opérations complète le mécanisme de la compensation : la *détermination du montant de la contribution patronale*.

Le montant de la contribution due est obtenu en appliquant au chiffre de la déclaration fournie par chaque adhérent un coefficient, qui est un pourcentage si la contribution est basée sur les salaires, ou un quotient si la contribution est fondée sur un autre élément de répartition. Ce coefficient est lui-même obtenu en divisant la somme des charges à répartir par le total des déclarations envoyées par les adhérents (2).

(1) Notamment Caisse Agricole de la Brie ; les coefficients applicables aux terres possédées par les adhérents sont :

- 1,25 (cultures de betteraves,
- 1 » (autres cultures),
- 0,25 (pâtures, bois, friches).

(2) Il y a lieu de rappeler ici ce que nous avons dit p. 140 au sujet du versement direct des allocations par les adhérents ; il faut en ce cas établir le compte de chacun de ceux-ci et le rapprochement entre leur cotisation et leurs débours en allocations donne lieu à un règlement par crédit ou débit.

On voit donc que le problème de la péréquation des charges peut se formuler ainsi : déterminer le montant de la contribution due par chaque adhérent, de façon que la somme de toutes les contributions payées à la Caisse couvre exactement le total des charges supportées par cet organisme. C'est en somme une application nouvelle des principes de la mutualité, réalisée bien plus complètement encore en France qu'en Belgique, où la loi du 4 Août 1930 a organisé un système imparfait de mutualité en matière d'allocations familiales. En vertu de cette loi, en effet, la contribution patronale est fixée à l'avance, une fois pour toutes et quelle que soit l'importance des charges réellement assumées par les Caisses (1). En fait, il en est résulté une accumulation considérable de bonis, ce qui indique que la charge imposée aux patrons par le législateur est trop élevée, eu égard aux allocations effectivement servies (2).

Du reste, le principe de la compensation mutuelle intégrale qui domine le régime français d'allocations familiales n'est pas sans comporter quelques atténuations : rappelons d'abord qu'une part des contributions patronales est éventuellement destiné à constituer ou à reconstituer le fond de réserve qui, nous le savons, est obligatoire en vertu de la loi du 29 Décembre 1922 et qui le sera aussi certainement en vertu de la loi nouvelle. Cette obligation constitue, dans une certaine mesure, un tempérament apporté au principe que toute contribution patronale doit avoir sa contre-partie dans une fraction des charges effectivement supportées par la Caisse. Il

(1) Art. 43. La contribution est fixée à 0 fr. 65 par travailleur de sexe masculin et à 0 fr. 35 par femme salariée.

(2) Nous avons déjà signalé (p. 101, n. 1) qu'au cas où l'expérience prouverait que l'ensemble des recettes ne suffirait pas à permettre l'application du barème légal, les Caisses pourraient réduire elles-mêmes les taux minima des prestations (art. 36).

existe, en outre, d'autres exceptions plus importantes au principe de la compensation mutuelle intégrale ; elles résultent de l'affectation aux dépenses supportées par les Caisses de certaines ressources accessoires qui ne proviennent pas des contributions patronales. Ainsi ces institutions peuvent recevoir des dons et legs, dans la mesure où leur capacité juridique le leur permet (1). En outre, elles peuvent recevoir des subventions de la part des pouvoirs publics, et cette aide financière n'est pas négligeable car un crédit de 130.000 francs a été ouvert à ce titre dans le dernier budget ; elle est exclusivement destinée, d'ailleurs, aux moins prospères des Caisses : les Caisses agricoles.

Mais ces tempéraments apportés à la règle de la compensation mutuelle ne portent pas une sérieuse atteinte à la valeur du principe : le système des Caisses de Compensation repose essentiellement sur la péréquation des charges fondée sur la notion de solidarité et de mutualité. C'est pourquoi ces institutions ont connu en peu d'années un essor merveilleux, et c'est pourquoi aussi le législateur a imposé en principe à tout employeur assujetti l'obligation de s'y affilier.

(1) Les Caisses constituées sous la forme syndicale peuvent recevoir les dons et legs sans aucune autorisation (cf. art. 5 § 1 de la loi du 21 Mars 1884 modifiée par celle du 12 Mars 1920). Les Caisses reconnues d'utilité publique conformément au titre II de la loi du 1^{er} Juillet 1901 peuvent les recevoir aussi, sous condition d'y être autorisées par décret en Conseil d'Etat ou par arrêté préfectoral. Mais les Caisses constituées sous la forme de simples associations déclarées ne peuvent recevoir aucun don ni legs (Contra : loi belge, art. 36).

SECTION II

Les services d'allocations des employeurs non affiliés à une Caisse

Au principe de l'affiliation obligatoire à un organisme collectif de compensation, l'article 74 f) de la loi du 11 Mars 1932 apporte une dérogation : « Exceptionnellement, pourra être dispensé de l'affiliation... tout employeur qui aura institué pour son personnel un service d'allocations familiales agréé par le Ministre du Travail. » Il était nécessaire, en effet, d'admettre une exception à la règle générale, à condition toutefois qu'elle fût limitée à quelques employeurs et que l'Administration pût intervenir dans l'organisation des services isolés. Nous examinerons donc successivement la *nécessité d'admettre des dérogations* au principe de l'affiliation obligatoire à une Caisse de Compensation, *leur champ d'application* et enfin *leur régime*.

**§ 1. — Nécessité d'admettre des dérogations
au principe de l'affiliation obligatoire
à une Caisse de Compensation**

La nécessité d'admettre des dérogations au principe n'est pas douteuse. Le législateur ne pouvait manquer de respecter certaines situations acquises. En effet, depuis de nombreuses années déjà, plusieurs grandes industries ont organisé directement, sans avoir recours à des organismes collectifs de compensation, des services d'allocations familiales. Dans une de ces industries, d'ailleurs, le régime en vigueur a été imposé par la puissance publique, sinon par voie d'autorité, du moins par des stipulations contractuelles : c'est le régime applicable aux agents des Compagnies de chemins de fer d'intérêt général (1). D'autres grandes entreprises ont réalisé spontanément un effort d'organisation, une œuvre sociale, dont il eût été injuste de ne pas tenir le plus grand compte.

Vouloir leur appliquer le régime de droit commun, c'est-à-dire l'affiliation obligatoire à une Caisse, n'aurait pas d'ailleurs constitué seulement une marque de défiance injustifiée, mais aussi une mesure d'une utilité contestable : le personnel occupé dans ces industries étant fort nombreux, la loi des grands nombres peut jouer à l'intérieur même des établissements, sans qu'il soit besoin que l'employeur adhère à un organisme collectif pour mieux répartir les risques. Et, d'autre part, il n'y a guère à

(1) V. *supra*, pp. 32 et sq.

craindre que les dirigeants d'entreprises telles que les Mines, les Compagnies de chemins de fer, les Etablissements Michelin, etc..., préfèrent embaucher des travailleurs célibataires plutôt que des pères de famille afin de réduire leurs dépenses.

Enfin, il est des cas où l'application de la règle générale ne serait pas seulement injuste et inutile, mais encore difficile ou même impossible à pratiquer. Comment concevoir, en effet, l'affiliation à un organisme collectif de vastes entreprises comme les grands réseaux de chemins de fer, par exemple, qui groupent près de 500.000 salariés ? On aurait été amené, à l'égard d'une telle industrie, à limiter l'activité de la Caisse nouvelle au service des allocations en faveur des seuls agents des Compagnies de chemins de fer, et alors l'unique changement réalisé aurait consisté à organiser la répartition des risques entre tous les grands Réseaux au lieu de la laisser s'établir à l'intérieur de chacun d'eux.

Du reste la loi du 11 Mars 1932 n'est pas la seule loi sociale qui ait voulu respecter certaines situations acquises : déjà la loi des assurances sociales autorisait, sous certaines réserves, les Caisses de retraites existantes à continuer leurs opérations (1) ; de même, les décrets du 13 Juillet 1923 et la loi belge du 4 Août 1930, dans son article 41, prévoient que les employeurs remplissant un certain nombre de conditions pourront assurer directement à leur personnel le service des allocations familiales (2). Ainsi la loi du 11 Mars 1932 a observé une tradition bien établie que lui commandaient de suivre des considérations d'équité et des contingences pratiques.

(1) Loi du 5 Avril 1928 modifiée par celle du 30 Avril 1930, art. 44.

(2) Cependant la Proposition de loi Lerolle ne prévoyait aucune dispense de ce genre.

§ 2. — Champ d'application des dérogations admises

La nécessité de dispenser certains employeurs de l'affiliation obligatoire à un organisme de compensation étant ainsi reconnue, dans quelle mesure convient-il d'accorder les dispenses ? On peut concevoir qu'elles soient de droit, certaines conditions exigées se trouvant remplies. On peut, au contraire, les envisager comme des mesures tout à fait exceptionnelles, et c'est à cette solution que s'est rallié le législateur.

La première des deux conceptions avait cependant été admise pour l'application de la loi du 19 Décembre 1922 : « l'entrepreneur pourra », disait l'art. 1^{er} du décret du 13 Juillet 1913, « ne pas s'affilier..., s'il emploie au moins 2.000 ouvriers et employés ». Il suffisait donc qu'un employeur assujetti occupât un personnel de plus de 2.000 personnes pour qu'il eût droit à la dispense d'affiliation. De même, la Proposition de loi Landry (1) accordait à tout employeur occupant plus de 500 salariés le droit de servir directement les allocations à son personnel.

Le législateur de 1932 s'est, au contraire, prononcé pour une conception toute différente : les dispenses constitueront des mesures tout à fait exceptionnelles. Ceci résulte à la fois des termes employés par l'art. 74 f) : « exceptionnellement pourra être dispensé... » et des travaux législatifs préparatoires. « Il ne sera pas admis »,

(1) Art. 3.

dit l'exposé des motifs du projet de loi, « que des entreprises, même importantes par leur effectif, qui n'auraient jusqu'à ce jour mis sur pied aucun organisme d'allocations familiales, prétendent échapper à l'obligation de l'affiliation à une Caisse de compensation, privant celle-ci d'un appoint parfois considérable de cotisations entrant dans la compensation ». De même, l'Avis présenté à la Chambre par M. Duval-Arnould, au nom de la Commission du Travail, indique que, « s'il est bon de respecter les situations acquises, l'autorisation ne sera donnée à de nouveaux employeurs que très rarement et pour de graves motifs ». Quels seront ces « graves motifs » ? Ce seront, d'après l'intention certaine du législateur, des raisons irréfragables, des impossibilités matérielles d'adhérer à un organisme collectif de compensation.

Mais un point demeure fort délicat : une entreprise qui déjà aurait organisé un service d'allocations fonctionnant régulièrement et qui néanmoins ne serait pas empêchée par une impossibilité matérielle de s'affilier à une Caisse, pourra-t-elle revendiquer le droit de continuer à assurer directement le service des prestations légales ? Il ne le semble pas, car tout le système de la loi, a fait remarquer le rapporteur de la Commission de la Prévoyance de la Chambre (1), repose « sur les caisses de compensation, seules capables d'équilibrer les charges entre les employeurs » ; or les entreprises importantes forment un élément essentiel d'équilibre dans le mécanisme de la compensation. En aucun cas, les dérogations sollicitées ne constitueront un droit auquel pourraient prétendre certaines catégories d'employeurs.

A vrai dire, les solutions qui s'imposeront seront des solutions d'espèces ; l'Administration s'inspirera des cir-

(1) Rapport de M. Lerolle, p. 34.

constances de fait qui entourent le fonctionnement du service d'allocations familiales dans les entreprises visées ; elle demeurera seul juge de l'opportunité de ses décisions, sans que les employeurs intéressés puissent faire valoir un droit (1) à obtenir la dispense sollicitée (2).

(1) Notons que les Caisses de retraites existantes qui, en vertu de la législation des assurances sociales, sollicitent l'autorisation de continuer leurs opérations peuvent, en cas de refus d'autorisation, se pourvoir devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux.

(2) En Belgique, la solution admise est quelque peu différente : le critérium adopté est le caractère d'« utilité publique » présenté par l'établissement et consacré par un Arrêté Royal. (Art. 41 de la loi).

§ 3. — Régime des services isolés d'allocations familiales

Si ce régime diffère foncièrement de celui des Caisses de Compensation en ce qui touche au mécanisme financier, par contre il lui est comparable en ce qui concerne la nature juridique de l'organisme chargé d'assurer le service et la procédure de l'agrément.

Il n'est nullement nécessaire que le service isolé d'allocations familiales soit doté de la personnalité morale ; il suffit, tout comme pour les Caisses de Compensation, que ce service participe de la personnalité civile de l'organisme duquel il dépend. L'employeur n'a donc pas besoin de constituer une caisse autonome d'allocations. Mais, à défaut d'autonomie, il n'est pas douteux que l'Administration exigera une certaine indépendance entre le service d'allocations et les autres branches d'activité de l'entreprise. Cette indépendance résultera notamment de l'établissement d'un règlement propre à ce service et de la tenue de comptes distincts dans les écritures de l'entreprise (1).

D'autre part, les services des entreprises qui solliciteront la dispense d'affiliation à une Caisse devront être agréés. L'agrément aura ainsi un double effet : il constituera à la fois l'acte conférant à l'employeur la dispense

(1) Cf. l'art. 3 de l'arrêté-type du 28 Août 1923 pris en application de la loi du 19 Déc. 1922. Le Règlement pris par la loi du 11 Mars 1922 s'inspirera sans doute de ces idées.

demandée (1) et l'acte constatant que le service intéressé remplit les conditions imposées. Ces conditions seront, d'ailleurs, fixées dans le règlement qui établira également celles auxquelles devront satisfaire les caisses de compensation (2). Nous venons de signaler deux dispositions que ne manquera pas d'inscrire le Règlement d'administration publique : l'ouverture d'un compte spécial dans les écritures de l'entreprise et l'établissement d'un règlement propre au service des allocations.

Mais malgré toutes les conditions auxquelles sera subordonné l'agrément, malgré le caractère inévitable des dérogations au principe de l'affiliation obligatoire à un organisme de compensation, les dispenses accordées auront pour effet certain d'isoler de grandes entreprises de l'effort collectif demandé au patronat français. On conçoit donc que le législateur ait envisagé ces dispenses comme des mesures de faveur tout à fait exceptionnelles (3).

(1) L'octroi de la dispense sollicitée est subordonné à l'avis consultatif émis par la Commission Supérieure (cf. art. 74 k).

(2) Cf. art. 74 g) de la loi.

(3) Il faut remarquer d'ailleurs que, si ces dérogations seront exceptionnelles quant au nombre des employeurs qui en bénéficieront, elles présenteront une grande importance au point de vue des effectifs de personnels occupés. On peut prévoir que les services des entreprises non affiliées grouperont plus d'un million de travailleurs.

SECTION III

Les Garanties apportées au bon fonctionnement du mécanisme institué

Une obligation sans contrôle ni sanction demeure en général sans application pratique, surtout lorsqu'elle affecte les rapports sociaux. Et c'est pour avoir méconnu cette vérité première que de grandes lois comme celle du 5 Avril 1910, sur les retraites ouvrières et paysannes, sont restées lettre morte. Au contraire, le législateur de 1932, averti par l'expérience, a donné aux pouvoirs publics les moyens nécessaires pour prévenir et réprimer les infractions à la loi, en instituant des mesures de contrôle et des sanctions administratives et pénales.

Il a, d'autre part, donné aux intéressés eux-mêmes les moyens d'obtenir le respect des obligations légales, en leur conférant notamment le droit d'intenter des actions en justice et de faire valoir des privilèges spéciaux.

§ 1. — **Moyens dont disposent les Pouvoirs publics**
pour assurer
le respect des obligations légales

Le législateur a établi une mesure préventive : le contrôle, et des mesures répressives : les sanctions administratives et pénales.

La nature des *mesures de contrôle* est fixée en partie seulement par la loi (art. 74 *e*) et *f*) ; art. 6) et elle sera précisée par certaines dispositions des Règlements d'administration publique prévus aux art. 74 *g*) et *j*). Le contrôle portera essentiellement sur le fonctionnement des divers organismes chargés d'assurer le service des prestations (Caisses de Compensation et entreprises non affiliées). Son étendue sera fixée, pour chaque organisme, dans l'acte qui conférera l'agrément, conformément aux prescriptions réglementaires (1). Mais, d'autre part, le contrôle pour être efficace devra s'exercer également sur les entreprises mêmes qui sont affiliées aux Caisses : « l'employeur est tenu de justifier à tout moment aux agents chargés de l'application de la loi, de son affiliation à une Caisse de compensation agréée par des pièces émanant de celle-ci et attestant qu'il est à jour de ses cotisations » (art. 74 *e*).

(1) Loi, art. 74 *g*) : Le Règlement d'administration publique déterminera « les justifications à produire ultérieurement par les « Caisses, institutions ou services agréés ». De plus, la loi spécifie (art. 74 *f*), en ce qui concerne les employeurs dispensés de l'affiliation à un organisme collectif de compensation, qu'ils doivent être « en mesure de justifier à tout moment, aux agents chargés de l'application de la loi, du fonctionnement régulier de leurs services d'allocations familiales ».

Les agents chargés de l'application de la loi sont indiqués par l'art. 6 modifiant ainsi l'art. 107 du Livre I du Code du Travail : « Les inspecteurs du travail sont chargés
« concurremment avec les officiers de police judiciaire,
« d'assurer l'exécution de l'article 7 a), de l'alinéa 3 de
« l'article 8, des articles 32 a), 32 d), 33 b), 33 c), et
« 33 n), des articles 34 et 38 et des décrets pris en exécution de l'article 39, des articles 40 à 42, des articles 75,
« 76, 77, et en ce qui concerne le commerce et l'industrie, des articles 43 à 45, 74 a) à 74 f) du présent livre. »

Cet article augmente les attributions des inspecteurs du travail, en chargeant ces fonctionnaires de surveiller l'exécution du service des allocations familiales ; et cette extension apparaît particulièrement nette en ce qui concerne le contrôle « du fonctionnement régulier » des services d'allocations dans les entreprises non affiliées. Mais la mission des inspecteurs du travail n'a pas été étendue au delà de leur compétence ordinaire : elle reste limitée aux établissements du commerce et de l'industrie. Dans les professions agricoles et libérales, seuls les officiers de police judiciaire seront habilités à intervenir.



Le contrôle constitue une mesure nécessaire, mais non suffisante. Il faut, en effet, que les pouvoirs publics aient les moyens de réprimer les infractions qu'ils n'auront pu prévenir. Le législateur leur a donc confié l'application de deux sortes de *sanctions* : d'ordre administratif et d'ordre pénal.

La sanction administrative prévue est le retrait de l'agrément octroyé aux Caisses ou exceptionnellement

aux entreprises non affiliées. C'est là une mesure qui découle de la nature même de l'acte : l'agrément a été donné, par hypothèse, parce que certaines conditions imposées par les textes se trouvaient réalisées ; il est donc légitime de le retirer si ces conditions ne sont plus remplies. Mais dans quels cas le retrait pourra-t-il être prononcé et quelle sera la procédure applicable ? La loi ne fixe aucune précision sur ce point ; elle renvoie simplement au Règlement d'administration publique qui « déterminera... les conditions dans lesquelles l'agrément sera... retiré » (1).

Une triple difficulté se présentera dans la détermination de ces conditions : En premier lieu, l'agrément sera-t-il retiré par le Ministre du Travail, compétent pour octroyer le même acte ? On peut penser que le Règlement adoptera, sur ce point, une solution analogue à celle admise par diverses lois antérieures et donnera au retrait d'agrément la forme d'un décret rendu en Conseil d'Etat (2). En second lieu, l'agrément pourra-t-il être retiré dans tous les cas d'irrégularité grave ou seulement dans certains cas limitativement déterminés ? Il semble qu'à cet égard le Règlement, interprétant l'intention présumée du législateur, s'écartera des dispositions antérieures concernant notamment les sociétés de secours mutuels approuvées et les caisses agréées d'assurances sociales (3), en ne limitant pas les cas dans lesquels l'agrément pourra être retiré ; en effet, les principes qui dominent le retrait de l'agrément sont les mêmes que ceux qui régissent son octroi (4). De même, la décision de retrait ne sera vraisemblablement pas susceptible de recours.

(1) Art. 74 g).

(2) Cf. Loi du 1^{er} Avril 1898, sur les sociétés de secours mutuels, art. 30 — Loi des 5 Avril 1928-30 Av. 1930, art. 27 § 3.

(3) Ibid.

(4) V. *supra*, p. 131.

Quelles sont les conséquences pratiques du retrait de l'agrément ? Si cette mesure concerne une entreprise non affiliée, l'effet sera simple : l'employeur intéressé perdra le bénéfice de sa situation exceptionnelle et devra, dans le plus bref délai, adhérer à une Caisse de Compensation. Si le retrait de l'agrément vise une Caisse, le problème est plus complexe : les adhérents devront s'affilier à un autre organisme de compensation, mais il semble qu'on puisse admettre ultérieurement une nouvelle demande d'agrément formulée par la même Caisse, au cas notamment où les conditions qui motivaient le retrait d'agrément auraient disparu.

Le retrait d'agrément est une mesure parfois nécessaire, mais ses applications sont forcément assez restreintes. Aussi la loi a-t-elle complété cette sanction administrative par des sanctions pénales, édictées contre les employeurs en cas de manquement à leurs obligations. (Notons qu'aucune sanction n'est prévue contre les bénéficiaires de la loi qui se rendraient coupables de fraude) (1). L'article 5 de la loi du 11 Mars décide qu'un art. 101 b), ainsi conçu, sera inséré dans le titre V (pénalités) du livre I^{er} du Code du Travail : « Les chefs d'établissements, directeurs ou gérants, qui auront contrevenu aux dispositions des articles 74 a), 74 b), 74 c), 74 d), 74 e), 74 f), sont passibles d'une amende de 5 à 15 francs et, en cas de récidive, d'une amende de 16 à 100 francs.

« Au cas de contravention aux dispositions de l'article 74 a), l'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de personnes employées dans l'établissement.

« Il y a récidive lorsque, dans les douze mois antérieurs au fait poursuivi, le contrevenant a déjà subi

(1) Contra : loi belge, art. 11, al. 5 et 6, et art. 66.

« une condamnation pour une contravention identique... » (1).

L'existence de sanctions pénales donne aux prescriptions de la loi sur les allocations familiales leur pleine efficacité. Elle est la conséquence naturelle du caractère légal de ce régime et elle constitue un des grands avantages que présente le système nouveau par rapport aux régimes antérieurs d'obligation contractuelle, lesquels ne comportent pas de sanctions pénales.

(1) La loi ne prévoit pas de sanctions civiles et, en cas de fraude de la part des salariés, elle permet seulement la retenue des sommes indûment perçues. Au contraire, la Proposition de loi Lerolle prévoyait des sanctions civiles multiples, notamment en cas de fausse déclaration des employeurs reconnue intentionnellement inexacte, ou en cas de non adhésion à une caisse de compensation, ou encore en cas de fausse déclaration de la part des salariés (art. 11). De même, la loi belge (art. 11, al. 5 et 6) organise un système de sanctions civiles dont on peut regretter l'absence dans le texte français.

§ 2. — Moyens dont disposent les particuliers intéressés pour obtenir le respect des obligations légales

Il ne suffisait pas d'armer les pouvoirs publics pour éviter les manquements aux obligations imposées par la loi. Il convenait en outre de donner aux intéressés eux-mêmes les moyens juridiques nécessaires pour défendre leurs droits. On est ainsi amené à distinguer, selon la nature des droits susceptibles d'être lésés, les garanties dont disposent les Caisses de Compensation contre la défaillance de leurs adhérents ; en second lieu, celles dont peuvent user les Caisses ou les entreprises non affiliées contre les fraudes des salariés et, en dernier lieu, celles dont jouissent les salariés eux-mêmes contre les infractions à la loi commises par les Caisses ou les établissements non affiliés.

Les *Caisses* disposent de garanties importantes qui les protègent *contre les défaillances éventuelles de leurs adhérents* : tout d'abord, elles peuvent organiser un contrôle sur leurs membres qui complètera avec profit celui des agents de l'Etat et qui sera d'autant plus efficace qu'elles ont un intérêt direct au bon fonctionnement de l'institution. De plus, elles peuvent appliquer à leurs adhérents les sanctions contractuelles qui sont éventuellement inscrites dans le contrat d'adhésion tel qu'il est régi par la loi du 1^{er} Juillet 1901 sur le contrat d'association, ou

encore par la loi du 21 Mars 1884 sur les syndicats. Enfin et surtout, elles peuvent faire valoir, en vertu de l'article 3 de la loi du 11 Mars 1932 complétant l'art. 47 § 2 du Livre I^{er} du Code du Travail, « une action directe ou « des privilèges spéciaux... pour les cotisations que « ceux-ci [les adhérents] se sont engagés à leur verser « en vue du paiement des allocations familiales et de la « péréquation des charges résultant du versement des « dites prestations ». Au surplus, l'article 2101 du Code Civil, relatif aux privilèges généraux sur les meubles, est complété dans le même sens par l'art. 7 de la loi sur les allocations familiales obligatoires.

D'autre part, en réparation du préjudice causé par des *fraudes commises par les salariés*, les Caisses et entreprises non affiliées sont autorisées par l'art. 74 d), al. 1 *fine*, à opérer des retenues sur le montant des allocations exigibles. Il faut, d'ailleurs, au cas de fraude assimiler le cas d'erreur : « bien que ce dernier point n'ait pas été spécifié, il va de soi » (1). Mais rappelons qu'aucune sanction n'est prévue contre les manœuvres frauduleuses des salariés.

Enfin, les travailleurs *bénéficiaires de la loi* possèdent eux aussi des garanties solides : ils peuvent réclamer aux employeurs contrevenants, indépendamment de l'application des pénalités prévues aux alinéas 1, 2 et 3 de l'art. 5 de la loi, « des dommages-intérêts... pour les allocations « familiales dont ils auraient été frustrés. Ces dommages- « intérêts ne pourront être inférieurs au montant de ces « allocations » (2). En outre, ils peuvent faire valoir, dans les mêmes conditions que les Caisses vis-à-vis de leurs adhérents, une action directe ou des privilèges spé-

(1) Rapport de M. François Saint-Maur, p. 39.

(2) Art. 5 al. 4.

ciaux contre les Caisses de Compensation et contre les employeurs dispensés de l'affiliation (1).

Ces garanties confèrent aux travailleurs bénéficiaires de la loi un véritable « droit » à l'allocation ; elles consacrent la nature juridique des prestations légales, telle que nous avons essayé de la définir dans le Chapitre précédent : l'allocation n'a plus le caractère de libéralité, elle constitue au contraire une dette légale sanctionnée par tout un ensemble de garanties instituées par la loi.

21

(1) Art. 3 et 7 de la loi du 11 Mars 1932.

CONCLUSION

La loi du 11 Mars 1932 réalise donc une obligation effective, dont l'exécution est garantie par un ensemble de mesures préventives et répressives. Elle aboutit à la généralisation d'une institution due à l'initiative privée et l'étendue de son champ d'application est considérable. Elle impose aux patrons le versement de prestations dont elle organise le régime et elle rend obligatoire, sous réserve de dérogations exceptionnelles, l'affiliation des employeurs à des organismes collectifs de compensation, véritables pivots de l'institution.



Mais toute loi sociale qui confère à ses bénéficiaires des avantages matériels, entraîne des *répercussions économiques*. Or la loi du 11 Mars 1932, qui fait peser sur les seuls employeurs la charge financière de la réforme réalisée, ne grève-t-elle pas trop lourdement l'économie nationale ?

D'aucuns ont vu dans le vote de cette loi un *double danger* : un accroissement exagéré des charges qui sont déjà imposées aux entreprises et une aggravation du chômage.

On a cherché à évaluer la charge moyenne qui résultera, pour les employeurs affiliés à une Caisse, du service des prestations légales et on calcule qu'elle « ne dépassera

pas 2,70 % des salaires » (1). Mais il faut noter que ces 2,70 % s'ajoutent à la cotisation patronale de 4 % aux assurances sociales, de sorte qu'en l'espace de quelques années le législateur aura imposé à la production française une augmentation de 6,70 % des salaires. Or on peut redouter que cette aggravation des charges soit difficilement supportée, principalement dans la profession agricole et dans le petit commerce ou la petite industrie. Le risque est d'autant plus dangereux que le pays souffre d'une crise sans précédent dans l'histoire des faits économiques. Est-ce le moment opportun pour augmenter encore les charges d'entreprises déjà chancelantes ? (2).

On peut craindre aussi, a-t-on dit, que l'application de la loi, en aggravant la situation critique de l'économie nationale, étende par là même la crise de chômage actuelle et aboutisse à un résultat diamétralement opposé à celui qu'elle poursuit. Le remède ne serait-il pas alors pire que le mal ?

Ces objections ne sont pas sans valeur, mais elles ne sont pas non plus sans *réplique*.

On dit que la charge qui résultera de l'application de la loi pèsera trop lourdement sur la production. Mais on ne doit pas oublier que la mise en vigueur de la réforme se fera par paliers, graduellement, en tenant compte à la fois des nécessités régionales et professionnelles. En effet, l'application de la loi est subordonnée à la publication d'un Règlement d'administration publique et n'aura lieu que dans des délais fixés par voie de décrets. Il est certain que le petit commerce et la petite industrie seront visés les derniers et, quant aux exploitations agricoles, elles ne

(1) Rapport de M. Lerolle, p. 24. — Débats Parlementaires, Sénat, Séance du 21 Janvier 1932, J. O. pp. 36 et sq.

(2) V. la discussion au Sénat, Séance du 21 Janvier 1932.

seront assujetties à l'obligation que dans la mesure déterminée par un règlement spécial et dans des délais fixés par des décrets postérieurs.

Au surplus, il faut se rappeler que la charge des allocations familiales ne sera pas une charge nouvelle pour l'ensemble des employeurs : plus de trois millions de salariés relèvent déjà des Caisses de Compensation ou d'entreprises assurant directement le service des prestations.

Enfin on peut prétendre que l'acuité de la crise économique traversée par le pays, loin d'être une raison de différer l'application de la loi, doit être un motif déterminant de hâter sa mise en vigueur : en effet, les patrons qui versent bénévolement des allocations à leur personnel supportent une charge supplémentaire qui grève leurs prix de revient et à laquelle échappent les employeurs non affiliés ; or cette infériorité de concurrence apparaît d'autant plus grave que les affaires sont plus difficiles. Il n'y a donc qu'un moyen d'éviter que des chefs d'entreprises se découragent et abandonnent une œuvre si utile : c'est de généraliser par l'obligation l'institution des allocations familiales.

Quant à la crainte d'une recrudescence de chômage provoquée par l'application de la loi, elle ne paraît pas non plus justifiée. Au contraire, les statistiques montrent (1) que, grâce aux directives données par le Comité Central des allocations familiales (voir notamment Circulaire du 20 Janvier 1931), les employeurs affiliés à des Caisses de Compensation débauchent les célibataires de préférence aux pères de famille. Il n'y a pas à craindre alors que les allocations familiales se retournent contre ceux à qui elles doivent bénéficier. En outre, c'est précisément parce que la population ouvrière commence à souf-

(1) V. Bonvoisin et Maignan, loc. cit., p. 61 et le graphique.

frir du chômage qu'il faut « la rassurer quant à ses foyers, si on ne peut pas toujours la rassurer quant à l'atelier » (1).

Il semble donc que l'on peut envisager sans appréhension, et sans être taxé d'optimisme béat, l'application de la loi au point de vue de ses répercussions économiques.



Quant aux *répercussions sociales* qu'on peut attendre de la généralisation obligatoire des allocations familiales, elles sont considérables.

Tout d'abord, il n'est pas douteux que la loi du 11 Mars 1932 aura un effet heureux sur le relèvement de la natalité, à en juger par les résultats déjà atteints par les Caisses de Compensation ou les entreprises indépendantes. Le tableau suivant, dressé avec des documents établis par le Comité Central des allocations familiales, permet de se rendre compte de l'efficacité de l'institution :

Mouvement des Naissances.

Années	Ensemble de la France (Classes d'âge de 15 à 60 ans).	Caisses de Compensation.	Différence en faveur des Caisses.
1926	29,8 ‰	40,7 ‰	+ 36 %
1927	28,7 ‰	45,4 ‰	+ 58 %
1928	28,9 ‰	44,9 ‰	+ 55 %
1929	28,0 ‰	40,2 ‰	+ 44 %
1930	28,6 ‰	46,5 ‰	+ 62 %

(1) Discours de M. F. Saint-Maur à la Séance du Sénat du 21 Janvier 1932, J. O. p. 39.

Mais la portée de la loi du 11 Mars 1932 est plus grande encore. La réforme qu'elle réalise marque une étape nouvelle dans l'évolution des rapports sociaux. Elle s'inspire d'une notion dont les conséquences peuvent être incalculables : c'est que « le patron conscient de ses responsabilités n'a pas achevé sa tâche quand il a garni son carnet de commande ou équilibré son bilan : il a des obligations plus humaines ; il doit à l'ouvrier plus que son salaire..., afin de l'« élever » en un mot » (1).

Cette conception nouvelle du devoir patronal a pu être mise en pratique grâce à une autre notion : celle de solidarité, qui est à la base du mécanisme de la compensation des charges. Enfin, grâce au principe d'obligation, cette conception est appelée à prendre un développement plus grand encore.

En effet le législateur, en généralisant les allocations familiales, n'a pas supprimé le rôle patronal dans le fonctionnement de l'institution. Selon un mot qui fait image, « il a prêté son autorité aux patrons pour augmenter leur force, mais il n'a pas voulu détruire leur force en l'écrasant sous le poids de son autorité » (2). La loi du 11 Mars 1932 réalise donc l'obligation dans la liberté et elle constitue ainsi une mesure fondamentale qui vient compléter le statut de la famille et contribuer puissamment à la réconciliation sociale.

(1) Rapport de M. Bonvoisin, au Congrès National des allocations familiales, Reims, Mai 1931.

(2) Discours de M. Martin Mamy, au Congrès National de Lille, Mai 1930.

ANNEXE

LOI DU 11 MARS 1932

**modifiant les titres III et V du Livre 1^{er} du Code du Travail
et l'article 2101 du Code Civil**

ARTICLE PREMIER

Il est inséré dans le Titre III du livre I du Code du Travail un chapitre V nouveau intitulé « Des allocations familiales », les chapitres V et VI devenant respectivement les chapitres VI et VII.

ARTICLE 2

Le chapitre V nouveau comprend les articles 74 a) à 74 k) ci-après :

ART. 74 a). — Tout employeur occupant habituellement des ouvriers ou des employés de quelque âge et de quelque sexe que ce soit dans une profession industrielle, commerciale, agricole ou libérale, est tenu de s'affilier à une Caisse de Compensation ou à toute autre institution agréée par le Ministre du Travail, constituée entre employeurs en vue de répartir entre eux les charges résultant des allocations familiales prévues par le présent chapitre, sous les réserves et dans les conditions déterminées ci-après.

ART. 74 b). — Les allocations familiales sont dues pour tout enfant ou descendant, légitime, reconnu ou adoptif et pour tout pupille, résidant en France, à la charge de l'ouvrier ou de l'employé et n'ayant pas dépassé l'âge de l'obligation scolaire. Elles sont dues jusqu'à l'âge de 16 ans, si l'enfant poursuit ses études ou est placé en apprentissage, dans les conditions déterminées par le titre I^{er} du présent livre ou est, par suite d'infirmité ou de la maladie chronique, dans l'impossibilité constatée de se livrer à aucun travail salarié.

L'allocation est due au salarié à la charge duquel est l'enfant. Si le père et la mère ou l'ascendant et l'ascendante à la charge desquels il se trouve sont occupés l'un et l'autre par des employeurs assujettis, l'allocation est due au père ou à l'ascendant.

Toutefois, les Caisses de Compensation et autres institutions agréées par le Ministre du Travail pour le service des allocations familiales peuvent, dans leur règlement, décider que les allocations seront, dans tous les cas ou dans certains cas prévus, versées à la mère ou à la personne effectivement chargée de l'éducation de l'enfant.

Les charges correspondantes seront réparties par moitié entre les organismes différents d'allocations familiales auxquels sont affiliés les employeurs des deux conjoints, à moins de convention contraire entre les organismes intéressés.

ART. 74 c). — Le taux minimum de l'allocation afférente à chaque enfant est déterminé par arrêté du Ministre du Travail, dans chaque département, soit pour l'ensemble des professions, soit pour chaque catégorie professionnelle.

Ce taux minimum doit être égal dans chaque département et s'il y a lieu pour chaque catégorie profession-

nelle au taux pratiqué au moment de la promulgation de la présente loi par les Caisses de Compensation déjà agréées.

Il pourra être révisé, lorsque des variations dans le taux des allocations familiales généralement pratiqué auront été constatées dans le département ou la profession.

ART. 74 d). — Le nombre des allocations journalières ne peut être inférieur au nombre des journées de travail effectuées au cours d'une période déterminée. Aucune déduction ne peut être faite pour quelque cause que ce soit, sauf en cas de fraude.

En cas d'accident du travail, les allocations familiales sont maintenues dans leur intégralité pendant la période d'incapacité temporaire. En cas d'incapacité permanente absolue ou lorsque l'accident est suivi de mort, elles sont également dues tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge.

Les allocations familiales sont incessibles et insaisissables, sauf dans les conditions prévues par l'art. 62 du présent titre.

ART. 74 e). — L'employeur est tenu de justifier à tout moment aux agents chargés de l'application de la loi de son affiliation à une Caisse de Compensation agréée par des pièces émanant de celle-ci, et attestant qu'il est à jour de ses cotisations.

ART. 74 f). — Exceptionnellement, pourra être dispensé de l'affiliation à l'une des institutions visées à l'article 74 a) tout employeur, qui aura institué pour son personnel un service d'allocations familiales agréé par le Ministre du Travail.

L'employeur sera considéré comme contrevenant aux dispositions de l'article 74 a), s'il n'est pas en mesure de justifier à tout moment, aux agents chargés de l'application de la loi, du fonctionnement régulier de son service d'allocations familiales.

ART. 74 g). — Un règlement d'administration publique déterminera les modalités d'application des dispositions du présent chapitre et notamment :

1° Les conditions à remplir par les Caisses de Compensation ou autres institutions visées à l'article 74 a), ainsi que par les services visés à l'article 74 f), pour obtenir l'agrément, les justifications à produire ultérieurement par les Caisses, institutions ou services agréés, ainsi que les conditions dans lesquelles l'agrément sera donné ou retiré ;

2° Les justifications à fournir pour les enfants ayant dépassé l'âge de l'obligation scolaire.

ART. 74 h). — Postérieurement à la publication du règlement d'administration publique prévu à l'art. 74 g) ci-dessus, des décrets, pris après consultation des syndicats patronaux des professions et régions intéressées, détermineront les délais dans lesquels les dispositions du présent chapitre entreront en vigueur dans les diverses professions ou catégories professionnelles, ou dans une même profession ou catégorie professionnelle pour certaines régions ou même pour certains employeurs n'occupant qu'un nombre limité d'ouvriers et d'employés.

ART. 74 i). — Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux établissements de l'État ou autres établissements publics dans lesquels des régimes particuliers d'allocations familiales ont été institués par la loi.

ART. 74 j). — Les dispositions du présent chapitre seront appliquées aux exploitations agricoles dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique rendu, après consultation des Chambres d'Agriculture, sur la proposition du Ministre du Travail et du Ministre de l'Agriculture.

Postérieurement à la publication du dit règlement, des décrets détermineront les délais dans lesquels les dispositions du présent article entreront en vigueur suivant les régions, les diverses catégories de la profession et l'importance des exploitations.

ART. 74 k). — Il est institué auprès du Ministre du Travail une Commission Supérieure des Allocations familiales.

Cette Commission donne son avis sur les règlements d'administration publique et les décrets prévus par les articles 74 b), 74 g), 74 h), 74 j) ainsi que sur la fixation des taux prévus par l'article 74 c) et sur les autorisations exceptionnelles prévues par l'article 74 f).

ARTICLE 3

L'article 47 § 2 du Livre I^{er} du Code du Travail est complété comme suit :

Peuvent, en outre, faire valoir une action directe ou des privilèges spéciaux :

1°

2°

3°les ouvriers ou employés dans les conditions prévues par l'article 2101 du Code Civil, pour les allocations qui leur sont dues par les Caisses de Compensation ou autres institutions agréées pour le service des allocations familiales, ainsi que par les employeurs dis-

pensés de l'affiliation en vertu de l'article 74 f) du présent Livre;

4° Les Caisses de Compensation pour allocations familiales, dans les conditions prévues par l'article 2101 du Code Civil, à l'égard de leurs adhérents, pour les cotisations que ceux-ci se sont engagés à leur verser en vue du paiement des allocations familiales et de la péréquation des charges résultant du versement des dites prestations.

Les alinéas 3° et 4° dudit article 47 § 2 constitueront désormais les alinéas 5° et 6°.

ARTICLE 4

L'article 62 du Livre I^{er} du Code du Travail est complété par un § 4 conçu comme suit :

Les allocations familiales prévues par les articles 74 a) et suivants du présent Livre sont insaisissables et incessibles, sauf pour le paiement des dettes alimentaires prévues par l'article 203 du Code Civil.

ARTICLE 5

Il est inséré dans le titre V (pénalités) du Livre I du Code du Travail, un article 101 b) conçu comme suit :

ART. 101 b). — Les chefs d'établissements, directeurs ou gérants qui auront contrevenu aux dispositions des art. 74 a), 74 b), 74 c), 74 d), 74 e), 74 f), sont passibles d'une amende de 5 à 15 francs et en cas de récidive d'une amende de 16 à 100 francs.

Au cas de contravention aux dispositions de l'article 74 a), l'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de personnes employées dans l'établissement.

Il y a récidive lorsque dans les douze mois antérieurs

au fait poursuivi, le contrevenant a déjà subi une condamnation pour une contravention identique.

Les pénalités prévues ci-dessus sont indépendantes des dommages-intérêts auxquels le contrevenant pourrait être condamné envers les chefs de famille qu'il a occupés pour des allocations familiales dont ceux-ci auraient été frustrés. Ces dommages-intérêts ne pourront être inférieurs au montant de ces allocations.

ARTICLE 6

L'article 107 du Livre I du Code du Travail est modifié comme suit :

ART. 107. — Les inspecteurs du travail sont chargés, concurremment avec les officiers de police judiciaire, d'assurer l'exécution de l'article 7 *a*), de l'alinéa 3 de l'article 8, des articles 32 *a*), 32 *d*), 33 *b*), 33 *c*) et 33 *n*), des articles 34 et 38 et des décrets pris en exécution de l'article 39, des articles 40 à 42, des articles 75, 76, 77 et, en ce qui concerne le commerce et l'industrie, des articles 43 à 45, 74 *a*) à 74 *f*) du présent livre.

ARTICLE 7

L'article 2101 du Code Civil est complété ainsi qu'il suit : 1° ... 2° ... 3° ... 4° ... 5° ... 6° ...

7° Les allocations dues aux ouvriers et employés par les Caisses de Compensation et autres institutions agréées pour le service des Allocations familiales ou par les employeurs dispensés de l'affiliation à une telle institution, en vertu de l'article 74 *f*) du Livre I du Code du Travail.

8° Les créances des Caisses de Compensation et autres institutions agréées pour le service des Allocations fami-

liales à l'égard de leurs adhérents, pour les cotisations que ceux-ci se sont engagés à leur verser en vue du paiement des allocations familiales et de la péréquation des charges résultant du versement des dites prestations.

ARTICLE 8

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur trois mois après la publication du règlement d'administration publique prévu à l'art. 74 *g*) et pour les exploitations agricoles trois mois après la promulgation du règlement d'administration publique prévu à l'article 74 *j*).

ARTICLE 9

La loi du 19 Décembre 1922 et les décrets pris pour son application seront abrogés, à partir de la mise en application des décrets prévus à l'article 74 *h*), en ce qui concerne les professions et les régions visées par ces derniers décrets.

ARTICLE 10

La présente loi est applicable aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Vu, le Doyen,
H. BERTHELEMY.

Vu, le Président de la thèse,
M. OUALID.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

TABLE DE CONCORDANCE

DES

TEXTES LÉGAUX ET RÉGLEMENTAIRES ANALYSÉS OU CITÉS

I. — LOI DU 11 MARS 1932

Modifiant les titres III et V du Livre I^{er} du Code du Travail
et l'article 2101 du Code Civil.

(Les chiffres renvoient aux pages)

ARTICLE PREMIER.	96.
ART. 2 — 74 a) du Code du Travail.	48 sq., 54 sq., 57 sq., 80, 81 n. 3, 123 sq., 130 sq.
74 b) al. 1....	58, 77 sq., 84., 85 sq.
— 2....	117.
— 3....	105.
— 4....	117, 143 n. 1.
74 c) al. 1....	101, 143.
— 2....	101.
— 3....	103.
74 d) al. 1....	112, 163.
— 2....	96, 110.
— 3....	108.
74 e).....	157.
74 f).....	49, 124, 148 sq., 157.
74 g).....	58 n. 1, 67 sq., 82, 86 n. 1, 2 et 3, 104, 132, 136, 138, 143, 154, 155, 157, 159, 166.
74 h).....	49, 56 n. 1, 69, 72, 166.
74 i).....	59 sq.
74 j) al. 1....	52, 58 n. 1, 67 sq., 73, 143, 157, 166.
— 2....	52, 70 sq., 73 n. 1, 166.
74 k).....	73, 103.
ART. 3.....	163, 164.
— 4.....	108.
— 5.....	160, 161, 163.
— 6.....	157, 158.
— 7.....	163, 164.
— 8.....	70.
— 9.....	49, 104.

II. — AUTRES LOIS FRANÇAISES

(Les chiffres ren-
voient aux pages.)

Code Civil :

- Art. 203 : Paiement des dettes alimentaires. . . 108.
 Art. 1121 : Stipulation pour autrui . . . 93 sq.
 Art. 2101 : Privilèges généraux sur les meubles . 163.

Code du Travail (1) :

- Art. 43 : Prohibition des éconômats 106.
 Art. 44 : Echéances du paiement des salaires. . 106 n. 1.
 Art. 45 : Lieu de paiement des salaires 106.
 Art. 61 et 62 : Insaisissabilité et incessibilité des
 allocations familiales. 108.
 23 Déc. 1874 : Loi relative à la protection des enfants
 du premier âge 14.
 21 Mars 1884 : Loi relative aux syndicats profes-
 sionnels. 163.
 31 Déc. 1895 : Art. 3, accordant des majorations pour
 charges de famille aux pensions servies
 par la Caisse Nationale des Retraites . 9.
 1^{er} Avril 1898 : Loi relative aux sociétés de secours
 mutuels. 130, 159.
 9 Avril 1898 : Loi concernant les responsabilités des
 accidents dont les ouvriers sont victi-
 mes dans leur travail. 52, 110.
 1^{er} Juill. 1901 : Loi relative au contrat d'association. 129, 147 n.1, 162.
 17 Mars 1905 : Loi relative au contrôle des sociétés
 d'assurances sur la vie 130.
 12 Avril 1906 : Loi étendant aux exploitations com-
 merciales les dispositions de la loi du
 9 Avril 1898. 81 n. 1.
 13 Juill. 1906 : Loi établissant le repos hebdomadaire. 31, 52.
 13 Juill. 1907 : Loi relative au libre salaire de la femme
 mariée et à la contribution des époux
 aux charges du ménage. 14, 106.
 19 Déc. 1907 : Loi relative au contrôle des sociétés de
 capitalisation 130.
 12 Juill. 1909 : Loi sur la constitution d'un bien de
 famille insaisissable. 15.
 21 Juill. 1909 : Loi relative aux conditions de retraite
 du personnel des grands réseaux de
 chemins de fer d'intérêt général. . . 33 n. 1.
 27 Nov. 1909 : Loi garantissant leur emploi aux fem-
 mes en couches 13.
 5 Avril 1910 : Loi sur les retraites ouvrières et
 paysannes. 127, 156.
 13 Juill. 1911 : Loi de finances : art. 95 étendant le
 champ d'application de la loi du
 13 Juillet 1906. 52.
 17 Juin 1913 : Loi sur le repos des femmes en couches. 7, 8, 14, 89 n. 2.
 3 Juill. 1913 : Loi relative aux sociétés d'épargne . . 130.
 14 Juill. 1913 : Loi relative à l'assistance aux familles
 nombreuses 8, 90, 121.

(1) Pour les lois ouvrières fondamentales (telle la loi du 21 Mars 1884 sur les syn-
 dicats) qui ont été insérées dans le Code du Travail, V. ces lois classées par ordre
 chronologique.

- 30 Juill. 1913 : Loi de finances : art. 68 et suiv. concernant l'assistance aux femmes en couches. 7.
- 31 Juill. 1913 : Loi sur le régime des chemins de fer d'intérêt local. 61.
- 10 Juill. 1915 : Loi relative au salaire des ouvrières exécutant à domicile des travaux rentrant dans l'industrie du vêtement. 22, 31, 109.
- 7 Avril 1917 : Loi relative aux allocations familiales versées aux fonctionnaires. 17 n. 2.
- 5 Août 1917 : Loi concernant l'allaitement maternel dans les établissements industriels et commerciaux 14.
- 2 Déc. 1917 : Loi modifiant la loi du 17 juin 1913 sur les femmes en couches 7, 14.
- 22 Mars 1918 : Loi portant approbation de la Convention conclue, le 10 Nov. 1916, entre l'Etat et les Compagnies de chemins de fer d'intérêt général 17, 34 et sq., 38, 49, 149.
- 29 Juin 1918 : Loi de finances : art. 48 réglant la participation financière de l'Etat aux primes départementales et communales de natalité. 8.
- 14 Nov. 1918 : Loi relative aux allocations familiales versées aux fonctionnaires. 17.
- 23 Avril 1919 : Loi sur la journée de huit heures. 52, 67.
- 24 Oct. 1919 : Loi assurant la protection des femmes qui allaitent leurs enfants. 8.
- 12 Mars 1920 : Loi modifiant celle du 21 Mars 1884. V. supra.
- 25 Juin 1920 : Loi portant création de ressources fiscales : art. 1^{er} exonérant les allocations familiales de l'impôt sur les traitements et salaires. 108.
- 30 Avril 1921 : Loi de finances : art. 92 complétant l'art. 48 de la loi du 29 Juin 1918. 8.
- 27 Juill. 1921 : Loi relative à la saisie-arrêt sur les petits salaires (articles 61 sq. nouveaux du Code du Travail) 95, 108.
- 27 Juin 1922 : Loi modifiant la loi du 14 Juill. 1913, relative à l'assistance aux familles nombreuses 8.
- 5 Déc. 1922 : Loi portant codification des lois sur les habitations à bon marché : Titre V concernant le logement des familles nombreuses 11.
- 19 Déc. 1922 : Loi tendant à imposer aux soumissionnaires des marchés de travaux publics passés au nom de l'Etat, des départements et des communes, l'obligation de servir des allocations familiales à leur personnel. 17, 32, 34, 36, 37, 38, 49, 67, 89.
- 22 Juill. 1923 : Loi concernant l'encouragement national à donner aux familles nombreuses. 8, 90, 121.
- 29 Déc. 1923 : Loi modifiant la loi du 13 Juillet 1906 sur le repos hebdomadaire. 104.

- 12 Fév. 1924 : Loi modifiant la loi du 14 Juill. 1913, relative à l'assistance aux familles nombreuses 8.
- 14 Avril 1924 : Loi relative au régime des pensions civiles et militaires. 33 n. 1.
- 13 Juill. 1925 : Loi de finances : art. 25 créant une taxe d'apprentissage 108.
- 25 Juill. 1925 : Loi étendant le champ d'application de la loi du 13 Juill. 1906. 52.
- 29 Avril 1926 : Loi de finances : art. 162 et 163 modifiant les lois des 14 Juillet 1913 et 22 Juillet 1923. 8.
- 4 Janv. 1928 : Loi portant modification de la loi du 27 Novembre 1909. 13.
- 31 Mars 1928 : Loi relative au recrutement de l'armée, art. 24 et 58. 12.
- 5 Avril 1928 : Loi sur les assurances sociales :
- Art. 1 : Champ d'application 10, 77 sq., 109.
 - Art. 9 : Prestations médicales, indemnité journalière et allocations accordées en cas de maternité 10.
 - Art. 15 : Majoration des pensions servies aux pères de famille nombreuse 10.
 - Art. 20 : Majorations pour charges de famille. — Pensions temporaires d'orphelins. . . 10, 89 n. 2.
 - Art. 27 : L'agrément des Caisses primaires. . . 131, 153 n. 1, 159.
 - Art. 44 : Le maintien des caisses de retraites existantes. 150.
 - Art. 56 : Conciliation des prescriptions de la loi avec les dispositions légales concernant les allocations familiales. 120.
 - Art. 71 : La Caisse générale de garantie. . . 127.
 - Art. 73, § 2 : Assimilation des métayers aux salariés agricoles. 65.
- 13 Juill. 1928 : Loi relative aux habitations à bon marché : art. 11 11.
- 14 Déc. 1928 : Loi étendant le champ d'application de la loi du 10 Juillet 1915 (salaire minimum des ouvriers travaillant à domicile) 22, 31, 109.
- 5 Août 1929 : Loi modifiant la loi du 5 Avril 1928. V. supra.
- 29 Déc. 1929 : Loi portant relèvement des indemnités pour charges de famille allouées aux fonctionnaires de l'Etat. 17 n. 2.
- 16 Avril 1930 : Loi de finances : art. 168, 174 et 175 modifiant des lois d'assistance. 7, 8.
- 30 Avril 1930 : Loi modifiant la loi du 5 Avril 1928. V. supra.
- 4 Août 1930 : Loi modifiant la loi du 27 Juill. 1921 sur la saisie-arrêt des petits salaires (Art. 61 sq. du Code du Travail). . . 95, 108.

III. — DÉCRETS, CIRCULAIRES ET ARRÊTÉS

- 26 Déc. 1860 : Circulaire du Ministre de la Marine relative aux indemnités pour charges de familles allouées aux marins de l'Etat 17 n. 2, 26 n. 1.
- 2 Mai 1897 : Décret concernant l'établissement et l'inspection des crèches. 14.
- 10 Août 1899 : Décrets (3) sur les conditions du travail dans les marchés passés au nom de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics de bienfaisance. 30, 109.
- 13 Juill. 1923 : Décrets (3) modifiant les décrets du 10 Août 1899 sur les conditions du travail dans les marchés de travaux publics en ce qui concerne les allocations familiales 34, 36, 37, 67, 68, 89, 101, 103, 107, 132, 136, 150, 151.
- 28 Août 1923 : Arrêté du Ministre du Travail déterminant, pour les marchés de travaux publics à exécuter dans le département de la Seine, les conditions auxquelles doivent satisfaire pour être agréées les Caisses de compensation en matière d'allocations familiales 86 n. 2, 100, 112 n. 1, 128, 132, 154 n. 1.
- 4 Sept. 1923 : Circulaire du Ministre du Travail pour l'application des Décrets du 13 Juillet 1923 89, 106, 113.
- 31 Janv. 1924 : Circulaire du Ministre du Travail pour l'application des Décrets du 13 Juillet 1923 128.
- 28 Août 1925 : Arrêté du Ministre de l'Agriculture portant création d'une commission des allocations familiales en agriculture. 51, 74.
- 15 Oct. 1926 : Décret portant codification des textes relatifs aux impôts sur les revenus : art. 47, 81, 82 et 84 concernant les contribuables chargés de famille 11, 84 n. 2.
art. 43 reproduisant les dispositions de l'art. 1^{er} de la loi du 25 juin 1920 sur le régime fiscal des allocations familiales. 108 n. 2.
- 28 Déc. 1926 : Décret portant codification des textes relatifs à l'enregistrement des actes et mutations, art. 293. 11.
- 26 Janv. 1929 : Arrêté du Ministre du Travail portant création d'une commission des allocations familiales au Ministère du Travail. 44, 73.
- 23 Août 1930 : Circulaire du Ministre du Travail relative à la détermination de la qualité de salarié au regard de la loi du 30 avril 1930 sur les assurances sociales 79.

IV. — TEXTES INTERNATIONAUX & ÉTRANGERS

- 28 Juin 1919 : Traité de Versailles, Partie XIII, art. 427 relatif aux principes qui doivent dominer la législation industrielle interne des Etats signataires 22.
- 15 Mai 1891 : Encyclique *Rerum Novarum* sur la condition des ouvriers 21.
- 1926 : Loi promulguée en Nouvelle-Zélande, fixant le régime des allocations familiales obligatoires. 40.
- 1927 et 1929 : Lois promulguées en Australie, fixant le régime des allocations familiales obligatoires 40.
- 4 Août 1930 : Loi promulguée en Belgique, portant généralisation des allocations familiales :
- Art. 1 : Employeurs assujettis. — Travailleurs habitant chez leur patron. — Occupation « habituelle » du personnel 40, 55, 57 n. 1, 60.
- Art. 2 : Nécessité d'un contrat de louage de services pour l'application des dispositions légales. — Le cas des artisans 50, 56.
- Art. 4 : Application de la loi aux administrations publiques 60.
- Art. 6 : L'« agréation » des Caisses. 131.
- Art. 7 : Forme légale que doivent revêtir les Caisses 129.
- Art. 8 : Conditions de l'« agréation ». 74 n. 2.
- Art. 11 : Amendes civiles 160 n. 1, 161 n. 1.
- Art. 15 : La Commission des Allocations familiales. 74 n. 2.
- Art. 17 : La Caisse de Compensation Auxiliaire. 127.
- Art. 18 : Barème légal fixant les taux minima des prestations. 101 n. 1.
- Art. 19 : Age limite auquel l'enfant cesse d'avoir droit aux allocations 87 n. 1.
- Art. 20 : Conditions de nationalité et de filiation 81, 84.
- Art. 24 : Travail « habituel » dont doivent justifier les salariés pour pouvoir prétendre aux allocations. 81.
- Art. 30 : Interdiction pour les conjoints, qui satisfont tous deux aux conditions ouvrant droit aux allocations, de cumuler les prestations 118 n. 1.
- Art. 32 : Versement des allocations entre les mains de la femme mariée. 105 n. 1, 107.
- Art. 34 : Organisme chargé d'effectuer le paiement des allocations 74 n. 2.
- Art. 36 : Possibilité pour les Caisses de réduire, dans certains cas, les taux minima imposés par le barème légal. — Droit de recevoir des dons et legs 101 n. 1, 146 n. 2, 147 n. 1.

- Art. 37 : Dispositions marquant une distinction
absolue entre l'allocation et le salaire . 96, 109.
- Art. 41 : Dispenses d'affiliation aux Caisses de
Compensation 150, 153.
- Art. 42 : Dispositions relatives aux modalités de
paiement des allocations 105.
- Art. 43 : Taux de la cotisation patronale. —
Motifs légitimes interrompant l'exécu-
tion du contrat de louage de services
sans supprimer le droit aux allocations.
— Travailleurs pour lesquels il n'est dû 55, 114, 144,
aucune cotisation patronale 146.
- Art. 49 : La Caisse Nationale de Compensation. 128.
- Art. 66 : Sanctions pénales 118 n.1, 160 n.1.
- Art. 77 : Délai fixé pour la mise en vigueur de
la loi 71 n. 1.
- 15 Mai 1931 : Encyclique *Quadragesimo Anno* sur la
condition des ouvriers 21.
-

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES.

ALIBERT (R.) :

Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, Paris 1926, p. 197.

ALLÉON (J.) :

Natalité et Allocations familiales, F.N.C., Paris 1930.

AUDOUIN :

Les Caisses de Compensation et les Allocations familiales dans l'Industrie Française, Poitiers 1928.

BONVOISIN ET MAIGNAN :

Allocations familiales et Caisses de Compensation, Paris 1930.

BOYER (F.) :

Des essais d'application du sursalaire familial et des Caisses de Compensation, Paris 1925.

BRILLAUD DE LAUJARDIÈRE .

Les Allocations familiales en agriculture, Paris 1925.

CHENUT :

Les Allocations familiales dans les marchés de Travaux publics, Paris 1931.

CUCHE ET CAPITANT :

Précis de législation industrielle, Paris 1927.

DESCHAMPS (L.) :

Le sursalaire familial, Rouen 1920.

HEYMAN (G.) :

La généralisation des Allocations familiales en Belgique, Dewit, Bruxelles 1931.

LEROY-BEAULIEU (P.) :

Traité historique et pratique d'Economie Politique, Tome II.

LEVEAU (L.) :

Les Allocations familiales dans l'Industrie du Bâtiment et des Travaux publics en France et à l'étranger, Paris 1926.

MALAQUIN (R.) :

L'organisation et le fonctionnement des Caisses de Compensation en matière d'Allocations familiales, Paris 1930.

MOLLIARD (A.) :

Les Allocations familiales et les Caisses de Compensation, Paris 1922.

OUALID (W.) :

Cours de Doctorat professé à la Faculté de Droit de Paris en 1923-1924.

PICARD (R.) :

Le Salaire et ses compléments : allocations familiales, assurances sociales, Paris 1928.

ROMANET (E.) :

Le salaire familial, Grenoble 1918.

SAYOUR :

Les Œuvres sociales du Patronat, Paris 1929.

SCELLE (G.) :

Précis de législation industrielle, Paris 1927.

SÉVELINGES (J.-B. DE) :

Les Allocations familiales dans l'agriculture, Paris 1928.

THIVOT (H.) :

Les indemnités pour charges de famille aux fonctionnaires et agents de l'Etat en France et à l'étranger, Paris 1929.

VILLEY (E.) :

L'organisation professionnelle des employeurs dans l'industrie française, Paris 1924.

II. — REVUES ET RAPPORTS.

AUBÉ :

La propagande en matière d'Allocations familiales en Agriculture, *Rapport présenté au X^e Congrès des Allocations familiales (Journée Agricole)*, Mai 1930.

AUDOUIN :

Le caractère juridique des Allocations familiales, *Rapport présenté au IX^e Congrès des Allocations familiales*, Mai 1929.

BARDOUX (J.) :

Les Allocations familiales et les Etablissements Michelin, *Communication faite à l'Académie des Sciences morales et politiques* le 2 Mars 1929.

BERNARD (A.) :

Le rôle des Caisses de Compensation après la mise en application de la loi des Assurances sociales, *Rapport présenté au IX^e Congrès des Allocations familiales*, Mai 1929.

BONVOISIN (G.) :

Allocations familiales et Caisses de Compensation, *Bulletin de la Chambre syndicale des Négociants-Commissionnaires*, Septembre 1927.

Les Allocations familiales et les rentes des accidentés du travail, *Revue générale des Assurances sociales et des Accidents du travail*, Juillet 1929.

Les Allocations familiales et l'Agriculture, *Revue de l'Alliance Nationale pour l'accroissement de la population française*, Avril 1930.

L'Institution des Allocations familiales, *Rapports présentés aux onze Congrès des Allocations familiales* tenus de Juillet 1921 à Mai 1931.

CUCHE (P.) :

Du rapport de dépendance, élément constitutif du contrat de travail, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1913, p. 412.

DURAND (A.) :

Les Caisses de Compensation et les Assurances sociales, *Rapport présenté au X^e Congrès des Allocations familiales*, Mai 1930.

FERTÉ (J.) :

Les Allocations familiales en agriculture et l'obligation légale, *Rapport présenté au X^e Congrès des Allocations familiales (Journée Agricole)*, Mai 1930.

FRANÇOIS (P.) :

Les Allocations familiales, leur développement, leur généralisation, *Les Documents du Travail*, Juillet 1927.

GOBLET :

Développement de l'institution des Allocations fami-

liales sur le plan international, *Rapport présenté au X^e Congrès des Allocations familiales*, Mai 1930.

GUILLERMIN :

Influence démographique de l'institution des Allocations familiales, *Rapports présentés aux IX^e, X^e et XI^e Congrès des Allocations familiales en 1929, 1930 et 1931*.

OUALID (W.) :

Les Allocations familiales et le droit, *Pour la Vie*, Janvier 1924.

PÉPY :

La Jurisprudence et les solutions administratives relatives à la loi sur les Assurances sociales, *Rapport présenté au XI^e Congrès des Allocations familiales*, Mai 1931.

PICARD (R.) :

Les Allocations familiales et le salaire, *Les Documents du Travail*, Juin 1923.

A propos des Allocations familiales, *Les Documents du Travail*, Octobre 1923.

Les Allocations familiales dans l'industrie privée en France, *Revue Internationale du Travail*, Février 1924.

REY :

L'obligation légale, *Rapport présenté au XI^e Congrès des Allocations familiales*, Mai 1931.

RICHEMOND (P.) :

Allocations pour charges de famille et Caisses de Compensation *Revue d'Economie Politique*, Septembre 1920.

VILLEY (E.) :

Les tendances nouvelles dans la rémunération du travail, *Revue Politique et Parlementaire*, Octobre 1923.

BULLETIN DU MINISTÈRE DU TRAVAIL :

Numéros de Mars, Mai, Août et Novembre 1920, Avril 1921, Janvier, Février et Mars 1923, Avril 1926.

BULLETIN QUOTIDIEN DE LA SOCIÉTÉ D'ETUDES ET D'INFORMATIONS ECONOMIQUES :

Salaire et Allocations familiales, *Supplément* du 19 Septembre 1923.

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL :

Les Allocations familiales, *Etudes et Documents*, Genève 1924.

Les Allocations familiales, *Rapport présenté à Genève*, Février 1928.

Les Allocations familiales, *L'année sociale* 1930 (p. 346), Genève 1931.

REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL :

Le développement des Allocations familiales au cours des dernières années, *numéro* de Mars 1930.

PUBLICATIONS DU COMITÉ CENTRAL DES ALLOCATIONS FAMILIALES :

Compte-rendus des Congrès d'Allocations familiales (1921 à 1931).

Annuaire du Comité Central des Allocations familiales (édition de 1930-31).

III. — DOCUMENTS OFFICIELS.

DOCUMENTS DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS :

Proposition de loi de MM. Bokanowski et collègues,
Documents Parlementaires, Chambre des Députés,
Session de 1920, N° 561.

Proposition de loi de MM. Lerolle et collègues, 1929,
N° 1135.

Proposition de loi de MM. Landry et collègues, 1929,
N° 1159.

Projet de loi déposé par le Gouvernement, 1929,
N° 2171.

Rapport fait, au nom de la Commission d'assurance
et de prévoyance sociales, par M. Lerolle, 1930,
N° 3827.

Avis présenté, au nom de la Commission du Travail,
par M. Duval-Arnould, 1930, N° 4204.

Rapport supplémentaire fait, au nom de la Commis-
sion d'assurance et de prévoyance sociales, par
M. Lerolle, 1931, N° 4682.

Avis supplémentaire présenté, au nom de la Com-
mission du Travail, par M. Duval-Arnould, 1931,
N° 4692.

DOCUMENTS DU SÉNAT :

Rapport fait, au nom de la Commission de l'hygiène,
de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance
sociales, par M. François Saint-Maur, *Documents*
Parlementaires, Sénat, Session de 1931, N° 545.

Avis présenté, au nom de la Commission du com-
merce, de l'industrie, du travail et des postes, par
M. Lefebvre du Prey, 1931, N° 816.

Avis présenté, au nom de la Commission de l'agriculture, par M. Darteyre, 1931, N° 886.

Avis présenté, au nom de la Commission de législation civile et criminelle, par M. Calmel, 1931, N° 957.

JOURNAL OFFICIEL :

Débats parlementaires 1932, Sénat Séance du 21 Janvier 1932, pp. 36 sq.

ANNALES PARLEMENTAIRES DU ROYAUME DE BELGIQUE :

Numéros de Juin, Juillet et Août 1930.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
LA NÉCESSITÉ DES ALLOCATIONS FAMILIALES. — LES CONCEPTIONS POSSIBLES.	5
LE STATUT DE LA FAMILLE	6
§ 1. <i>Avantages qui compensent la charge familiale.</i>	7
Mesures d'assistance	7
Mesures de prévoyance	9
Réduction des charges publiques (fiscales et militaires).	11
§ 2. <i>Réglementation qui protège la famille.</i>	13
Dans la profession	13
En dehors de la profession.	14
§ 3. <i>Efficacité et insuffisance de ce statut de la famille.</i>	16
Efficacité	16
Insuffisance	17
CHAPITRE I. — L'ÉVOLUTION DES ALLO- CATIONS FAMILIALES.	19
SECTION I. — LE DÉVELOPPEMENT DES ALLOCATIONS FAMILIALES DANS LE CADRE DE LA LIBERTÉ. . .	20
§ 1. <i>Ses Causes</i>	20
L'évolution dans les idées	20
Les faits nouveaux	22
Abaissement continu de la natalité . . .	22
Nécessité de réajuster les salaires. . . .	23
Développement du syndicalisme patronal.	24

§ 2. <i>Les étapes du progrès</i>	26
Les initiatives isolées	26
L'adhésion à des conventions.	27
L'affiliation à des Caisses de Compensation.	28
SECTION II. — LE DÉVELOPPEMENT DU PRINCIPE D'OBLIGATION DANS LE RÉGIME DES ALLOCATIONS FAMILIALES	30
§ 1. <i>Le premier stade. L'obligation contractuelle.</i> .	32
Son domaine.	32
Sa nature juridique.	33
Son étendue	35
§ 2. <i>Le second stade. L'obligation légale.</i>	38
Les causes de la généralisation obligatoire des allocations familiales.	38
Les principales phases des travaux législatifs.	41
CHAPITRE II. — LA PORTÉE DE LA LOI. .	46
SECTION I. — LES EMPLOYEURS ASSUJETTIS. . . .	47
§ 1. <i>La portée étendue de la loi.</i>	48
Nature de la profession	48
Occupation du personnel « dans » la pro- fession et à titre « habituel »	53
La qualité de l'employeur	57
Problème de droit privé : la forme juri- dique, la nationalité, le domicile. . .	57
Problème de droit public : les personnes morales publiques.	58
Les services publics administratifs .	59
Les services publics industriels et commerciaux.	60

§ 2. <i>La souplesse dans l'extension de la loi.</i>	63
Les difficultés d'application	63
Dans les professions autres que l'agri- culture	63
Dans la profession agricole. Double série d'obstacles.	63
Le développement très faible de l'institution actuellement	64
Le régime très répandu de la petite culture	64
Les solutions.	65
Adaptation aux cas particuliers, faite par voie de règlements d'administra- tion publique	66
Le procédé juridique des règlements d'administration publique subs- tantiels. — Inconvénients, avan- tages	66
Les règlements prévus par la loi du 11 mars 1932. — Leurs pouvoirs. . .	67
Extension progressive, faite par voie de décrets simples	69
Collaboration entre l'Administration et les intéressés	72
Avis demandés aux organismes chargés de la représentation des intérêts.	72
Création d'une Commission Supé- rieure des allocations familiales . .	73
SECTION II. — LES BÉNÉFICIAIRES DE LA LOI. . .	75
§ 1. <i>Les Travailleurs attributaires.</i>	76
Première condition imposée : travailler au compte d'un employeur assujetti. . .	76
Deuxième condition imposée : être « salarié »	77

Les travaux préparatoires des lois sur les allocations familiales et sur les assurances sociales et la notion juridique de salariat . . .	77
La jurisprudence	78
L'interprétation de l'Administration	79
Les conséquences pratiques de la définition juridique du salariat.	79
Pas d'autres conditions imposées	80
Les employés	80
Le montant du salaire	81
Les travailleurs étrangers	81
Le travail « habituel » (du chef du salarié).	81
 § 2. <i>Les enfants « bénéficiaires » stricto sensu.</i> . .	83
Conditions imposées qui s'expliquent par le désir de développer la natalité.	83
Le lien de filiation	83
La résidence en France des enfants . . .	84
Conditions imposées qui s'expliquent par le désir de compenser la charge supplémentaire occasionnée par l'entretien d'une famille.	85
L'allocation est due pour tout enfant à partir du premier et même pour l'enfant unique	85
La charge doit être effective. La limite d'âge fixée par la loi	86
 CHAPITRE III. — LES PRESTATIONS LÉGA- LES	88
 SECTION I. — OBJET ET NATURE JURIDIQUE DES PRESTATIONS LÉGALES.	89
<i>L'objet</i>	89
<i>La nature juridique</i>	90

Théories de la libéralité et de l'assimilation au salaire	90
Théorie de la stipulation pour autrui. . . .	93
La jurisprudence. L'intention du législateur.	94
 SECTION II. — LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE LA NATURE JURIDIQUE DES PRESTATIONS LÉGALES. .	98
 § 1. <i>La charge familiale est la cause juridique de l'allocation. — Conséquences pratiques.</i>	99
Le montant de l'allocation.	99
Principes de l'évaluation et de la fixation du taux minimum	99
Adaptation aux conditions locales et professionnelles.	101
La révision des taux minima.	103
Les conditions de perception.	105
Personne entre les mains de laquelle est opéré le versement	105
Modalités du paiement	106
Organisme chargé d'effectuer le paiement.	107
Les conditions de jouissance : régime de faveur.	107
Immunités qui recouvrent les allocations (droit civil, droit fiscal)	108
Les allocations ne sont pas incluses dans le montant global du salaire, tel qu'il est déterminé en vertu de diverses lois sociales (salaire maximum, salaire minimum)	109
Les allocations et les accidents du travail.	109
Le maintien obligatoire de l'allocation.	110
L'allocation et la détermination du « salaire de base ».	110
 § 2. <i>L'exécution du travail est la condition essentielle, en principe, du droit à l'allocation. Conséquences pra- tiques.</i>	112

Toute journée de travail ouvre droit à une allocation	112
L'exécution du travail doit être effective, en principe.	113
SECTION III. — LES QUESTIONS DE CUMUL.	116
<i>Un même enfant peut-il bénéficier de plusieurs allocations familiales?</i>	116
Deux conjoints peuvent-ils cumuler les allocations?	117
Les prestations facultatives qui dépassent le cadre des prestations obligatoires, peuvent-elles être maintenues?	118
Les prestations légales peuvent-elles être <i>cumulées avec les prestations dues au titre des assurances sociales?</i>	119
Les prestations légales peuvent-elles être <i>cumulées avec les prestations dues au titre des lois d'assistance?</i>	120
CHAPITRE IV. — LE MÉCANISME DE L'INSTITUTION	123
SECTION I. — LES CAISSES DE COMPENSATION	125
§ 1. <i>Caisses et Pouvoirs publics</i>	126
Les caisses sont des organismes privés.	127
Pas de création d'organismes publics nouveaux	127
Nature juridique des Caisses.	128
Formes légales	128
Sources des règles d'organisation et de fonctionnement.	129
Les Pouvoirs publics interviennent en octroyant leur « agrément »	130
Nature juridique de l'agrément.	130
Conditions de son octroi.	132

§ 2. <i>Caisses et adhérents</i>	135
Régime administratif	136
Les conditions d'affiliation.	136
Les organes de gestion.	138
Régime financier.	139
Le principe de la compensation.	139
L'évaluation des charges à répartir.	141
La base de répartition.	143
La détermination du montant de la contribution patronale.	145

SECTION II. — LES SERVICES D'ALLOCATIONS DES
EMPLOYEURS NON AFFILIÉS A UNE CAISSE. . . . 148

§ 1. <i>Nécessité d'admettre des dérogations au principe de l'affiliation obligatoire à une Caisse de compensation.</i>	149
---	-----

§ 2. <i>Champ d'application des dérogations admises.</i>	151
--	-----

§ 3. <i>Régime des services isolés d'allocations familiales.</i>	154
--	-----

SECTION III. — LES GARANTIES APPORTÉES AU FONC-
TIONNEMENT RÉGULIER DU MÉCANISME INSTITUÉ. 156

§ 1. <i>Moyens dont disposent les Pouvoirs publics pour assurer le respect des obligations légales.</i>	157
---	-----

Mesure préventive : le contrôle.	157
--	-----

Mesures répressives : les sanctions.	158
--	-----

Sanction administrative : le retrait de l'agrément.	158
--	-----

Sanctions pénales.	160
----------------------------	-----

§ 2. <i>Moyens dont disposent les particuliers intéressés pour obtenir le respect des obligations légales.</i> . . .	162
--	-----

Garanties des Caisses contre les défaillances éventuelles de leurs adhérents	162
---	-----

Garanties des Caisses et des services agréés contre les fraudes commises par les salariés	163
Garanties données aux salariés.	163
CONCLUSION.	165
<i>Répercussions économiques</i>	165
Les dangers possibles.	165
Ce qu'il y a lieu d'en penser	166
<i>Répercussions sociales</i>	168
Relèvement de la natalité	168
Rapprochement social.	169
ANNEXE : LE TEXTE DE LA LOI DU 11 MARS 1932.	171
TABLE DE CONCORDANCE DES TEXTES CITÉS. . . .	179
BIBLIOGRAPHIE.	187
TABLE DES MATIÈRES.	195

IMPRIMERIES VIEILLEMARD

16 - RUE DE LA GLACIÈRE - 16

===== PARIS - XIII' =====

